المالية العامة

أ. د. ميثم صاحب عجام

د. علي محمد سعود



دار النخلة للنشر

2002

المالية العامة

أ. د. ميثم صاحب عجام

د. علي محمد سعود

المالية العامة

دار النخلة للنشر

2002

المالية العامة

تأليف : أ. د. ميثم صاحب عجام
د. علي محمد سعود.

منشورات دار النخلة للنشر
تاجوراء : الجماهيرية العظمى.

تصميم الغلاف للفنان :
محمد عبد الوهاب إبراهيم.

الطبعة الأولى : 2002
يطلب من دار النخلة للنشر
هاتف : 3338584 – 21 – 218 – 00
ص. ب. : (12248) الظهرة / طرابلس

رقم الإيداع بدار الكتب الوطنية بنغازي (2002/4365).
ردمك I.S.B.N. (9959-20 - 045-0)

طبع بمطابع الثورة العربية / طرابلس
الشركة العامة للورق والطباعة.

فهرس الكتاب

الباب الثاني
الإيرادات العامة

الباب الثالث
الإنفاق العام

الباب الرابع
الميزانية العامة

الباب الخامس
القرض العام

قائمة الجداول



تمهيد

بعد نهاية الأزمة الاقتصادية العالمية التي دامت طوال السنوات (29 – 1932ف) وخصوصا بعد صدور كتاب الأستاذ "**كينز**" عام 1936ف. بعنوان (**النظرية العامة للتشغيل : الفائدة والنقود**)، أصبح علم المالية من أهم الأدوات والوسائل التي تستخدم لمكافحة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية. فالسياسات المالية أصبحت ملازمة للسياسة النقدية كوسيلة للتخلص من المشاكل والتقلبات الاقتصادية. علما بأن استخدام السياسات المالية هو سلاح ذو حدين : فيمكن للماليات العامة أن تكون في خدمة النمو والاستقرار الاقتصاديين، وإحدى الأدوات لتطوير المجتمع وقدراته الإنتاجية، إذا ما استخدمت كوسيلة من الوسائل المساعدة لتحقيق أهداف معينة؛ ولكنها في الوقت نفسه قد تخلق الكثير من الآثار السلبية اقتصادية كانت أم اجتماعية، في حالة استخدامها والسياسات المرتبطة بها بصورة غير علمية وغير مدروسة.

ونظرا لافتقار المكتبة العربية الليبية إلى كتاب شامل وجامع بين النظرية والتطبيق في هذا الموضوع، فقد جاءت هذه المحاولة للتوسع في هذا الموضوع ولسد مثل هذا النقص بالنسبة للطلبة.

ويحتوي هذا الكتاب على الإطار النظري لمختلف عناصر المالية العامة، إلى جانب دراسة تحليلية للإيرادات العامة والنفقات العامة والميزانية العامة والقرض العام.

كما يتضمن الكتاب الكثير من التطبيقات والأمثلة من واقع المالية العامة في ليبيا مع الاسترشاد بالتشريعات القانونية المعمول بها مثل قانون ضرائب الدخل، والإجراءات المتبعة في الميزانية العامة، وفي مختلف مراحلها. وقد استخدمت العديد من الأمثلة الرقمية والرسومات البيانية التوضيحية لشرح مفاهيم هذا العلم. وهكذا فإن الكتاب يعالج جميع المفاهيم والأفكار النظرية المتعلقة بعلم المالية العامة بالإضافة إلى دراسة وتحليل واقع المالية العامة في ليبيا، أي أنه يجمع بين النظرية والتطبيق.

وقد وضع هذا الكتاب أصلاً، كي يكون مرجعاً للطلبة، لذا فقد استخدمت طريقة مبسطة في طرح المواضيع بأسلوب سلس وواضح. وفي كثير من الأحيان أعيدت إلى ذاكرة الطالب بعض المواضيع التي سبق وأن درسها في فصول دراسية سابقة. مثل دالة الإنتاج، احتساب معامل المرونة، مكرر الاستثمار (مكاثر الإنفاق العام) مبدأ الإسراع والتعجيل وقوانين ونظريات اقتصادية كثيرة، مثل أثر الضرائب والدعم على منحنيات العرض والطلب، إضافة إلى حسابات الناتج المحلي (الدخل) وحساب الدخل الفردي الخاضع للضريبة وغيرها.

وقد عرض في هذا الكتاب الكثير من الآراء والحجج بهدف أن يتعلم الطالب طريقة التحليل العلمي للأرقام ومناقشتها. ونعتذر في الوقت نفسه إن كانت بعض التحاليل مطولة باستفاضة، ولكن الهدف من وراء ذلك هو فتح الثغرات والمجال أمام الطالب للمناقشة وإبداء الرأي وألا يكون مجرد جهاز استقبال أو جهاز تسجيل فقط.

يغطي هذا الكتاب الفترة الواقعة بين عام 1970ف، بعد قيام ثورة الفاتح من سبتمبر العظيمة إلى عام 1986ف، وقد تم تحديد هذه الفترة لتصل إلى سنة 2000ف، وهكذا فان البيانات التي أمكن الحصول عليها تغطي الفترة من عام 1986ف، إلى عام 2000ف، وقد وضعت في ملحق خاص جمع الرسومات البيانية الخاصة بتلك الفترة. ويتضمن هذا الكتاب خمسة أبواب في ثلاثة وعشرين فصلاً.

اختص الباب الأول منها بشرح المفاهيم والعناصر الأساسية لعلم المالية العامة، وكيف تطور هذا العلم عبر القرون من خلال الأنظمة السياسية والاقتصادية المختلفة. إضافة إلى شرح مختصر للأهداف الاقتصادية العامة وكذلك الأهداف الخاصة المراد تحقيقها باستخدام وسائل السياسة المالية.

والباب الثاني بفصوله الستة يناقش الإيرادات العامة وأنواع مصادرها مع التركيز على أنواع الضرائب وكيفية احتسابها إضافة إلى النظام الضريبي المعمول به في الجماهيرية العظمى. ودراسة تحليلية مفصلة عن الضرائب وتأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية وبصورة خاصة آثار نقل العبء الضريبي من شخص إلى آخر.

ويختص الباب الثالث بفصوله الأربعة بتطور الإنفاق العام بشقيه، الإنفاق التنموي والإنفاق الجاري، منذ قيام ثورة الفاتح من سبتمبر العظيمة 1969ف، مع دراسة وتحليل مبادئ الإنفاق العام وآثاره الاقتصادية والاجتماعية. ونظراً لكثرة الشركات المحلية والأجنبية التي تقوم بتنفيذ المشاريع

الإنتاجية والخدمية في ليبيا، فقد خصص فصل للعطاءات العامة وكيفية طرحها والمبادئ التي تقوم عليها بهدف حسن التصرف بالمال العام.

أما الباب الرابع بفصوله الخمسة فإنه مختص بالميزانية العامة (الموازنة) وأهميتها ونظام إعدادها وتقسيماتها والمبادئ الأساسية الخاصة بها. وقد أخذت الميزانية العامة في الجماهيرية العظمى وكيفية إعدادها وتوزيعها والمبادئ التي نص عليها القانون كمثال يحتذى به.

والباب الخامس بفصوله الأربعة خاص بالقرض العام وذلك من حيث أهميته الاقتصادية وأنواعه وآثاره الاقتصادية والاجتماعية وكيفية إدارته، مع التركيز على القرض العام في الاقتصاد العربي الليبي. والجدير بالإشارة هو أن القرض العام يعتبر أحد مصادر الإيرادات العامة. ولكن نظرا لشمولية الموضوع، فقد أفرد له بابا خاصا به.

وقد استخدمنا أسلوب الترقيم المتبع في الحاسب الآلي. فالباب مقسم إلى فصول (الفصل الأول، الفصل الثاني، ... إلخ.). والفصل الأول مجزأ إلى أجزاء ولكن من هذه الأجزاء رقم (1، 2، 3، ... إلخ.)؛ وعند تقسيم الأجزاء إلى فروع يتواصل الترقيم كالآتي :

الجزء 1 – فرع 1

الجزء 1 – فرع 2 وهكذا إلخ.

وعند تجزئة الفروع إلى بنود يتواصل الترقيم كالآتي :

الجزء 1 – فرع 1 – البند 1

الجزء 1 – فرع 1 – البند 2 ... إلخ.

وهكذا عند تجزئة البند الواحد إلى فقرات يتواصل الترقيم كالآتي :

الجزء 1 – فرع 1 – البند 1 – فقرة 1

الجزء 1 – فرع 1 – البند 1 – فقرة 2 ... وهكذا.

ولا يسعنا هنا إلا أن نقدم جزيل شكرنا وامتناننا للأخ "الدكتور : صالح **أمين الأرباح**"، الذي قام بمراجعة هذا الكتاب وإبداء الملاحظات القيمة التي أثرته.

كما نشكر **الأستاذ : محمد التركي التاجوري** لمراجعته الكتاب من الناحية اللغوية ولمؤازرتنا وتشجيعنا على مواصلة الكتابة والبحث العلمي.

ونتقدم بجزيل شكرنا وامتناننا لأبنائنا الطلبة الذين ساهموا في إثراء هذا الكتاب وذلك عن طريق توفير البيانات والمصادر والمعلومات القيمة التي ضمنوها ببحوثهم التي قدموها خلال سنوات دراستهم. كما لا يفوتنا أن نتوجه بشكرنا وتقديرنا إلى **د. مصطفى محمد بديوي** مدير دار النخلة للنشر على جهوده في نشر هذا الكتاب.

والله ولي التوفيق.

المؤلفان



الباب الأول

مدخل إلى
علم المالية العامة



الفصل الأول

المقدمة

1 ـ مفهوم علم المالية العامة:

المالية العامة تعني الإيرادات التي تحصل عليها الإدارات الشعبية وعلى جميع المستويات، وما يقابلها من نفقات عامة تقوم بها تلك الإدارات بغض النظر عمّا إذا كانت تلك المؤسسات مستقلة مالياً أم لا.

فالمقصود بالمالية العامة هو النشاطات التي تقوم بها الإدارات والمؤسسات العامة وجميع ما يتبعها من منشآت أو شركات أو مرافق وغيرها، المملوكة من قبل المجتمع كلياً أو جزئياً، وذلك للحصول على الموارد المالية (الإيرادات) من أجل إعادة صرفها (النفقات) لصالح المجتمع. وتشمل الإدارات العامة هذه اللجان الشعبية العامة على مستوى الجماهيرية وما يتبعها من إدارات في جميع أنحاء البلاد بما فيها الشرطة والدفاع والجمارك وغيرها، وكذلك الإدارات العامة على المستوى البلدي مثل اللجان الشعبية النوعية بالبلديات والمحلات وما تفرع عنها، والتي تقوم بنشاطات إنتاجية أو خدمية للصالح العام.

وتدخل ضمن اختصاص المالية العامة أيضاً جميع نشاطات المؤسسات الدينية (المساجد والأوقاف) والشركات العامة (شركات التأمين والمصارف) والغرف التجارية والصناعية والنقابات والاتحادات المهنية وما شابهها. أضف إلى ذلك فإن مجالات المالية العامة تذهب إلى خارج حدود الوطن حيث إنها تتضمن

العلاقات المالية الدولية (مثل طلب القروض الخارجية أو دفع تعويضات الحروب أو الدعم المالي للمنظمات الإقليمية والدولية)[1].

2 ـ علاقة علم المالية العامة بالعلوم الاجتماعية (الإنسانية) الأخرى:

1-2 ـ علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد:

علم المالية العامة هو جزء لا يتجزأ من علم الاقتصاد الذي ينتمي إلى العلوم الاجتماعية (الإنسانية) وله علاقة وثيقة بعلم الاجتماع وعلم النفس والعلوم السياسية. وبما أن العلوم الإنسانية تتشابك فيما بينها، لذلك وجب ربط الأمور المالية بالظواهر والقوانين والنظريات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى. فالمسائل المالية تستوجب الإحاطة بالأمور الاقتصادية والاجتماعية، حيث إنها تؤثر وتتأثر بالحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد؛ ذلك لأن الإدارات العامة تفرض ضرائب ورسوماً على الأفراد من جهة وتدفع لبعض الأفراد والمنتجين دعماً مالياً من جهة ثانية. كما أن بعض المؤسسات العامة تنتج سلعاً وتقدّم خدمات في حين تستهلك مؤسسات أخرى سلعاً وتطلب خدمات من الأفراد؛ فالمالية العامة لها علاقة بعمل وإنتاج الأفراد، حيث إن مجموع الإيرادات من الضرائب هي بحد ذاتها جزء من دخل الأفراد الذي حصلوا عليه نتيجة قيامهم ومشاركتهم في الإنتاج.

إن دراسة علم الاقتصاد تركز دائماً على سلوك الأفراد (الوحدات الإنتاجية والاستهلاكية)، ذلك لأن هذا السلوك هو الذي يحدد مدى العلاقة بين المؤشرات الاقتصادية المختلفة (مثل: الإنتاج، الاستهلاك، الادخار، الأسعار وغيرها)، لهذا فإن علم المالية وثيق الصلة بعلم الاقتصاد من جهة وبالعلوم الإنسانية الأخرى مثل علم الاجتماع وعلم النفس من جهة ثانية.

---

(1) أنظر: هاينز كولمز: علم المالية، مجموعة كوشن، الجزء الأول، برلين، 1974، ص 7.
Heinz Kolms: **Finanzwissenschaft**, Sammlung Goeschen, Bd.I, Vierte verbesserte Auflage, Publ. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1974, Page 7.

2-2 ـ علاقة علم المالية العامة بعلم الاجتماع:

أما فيما يخص العلاقة بين علم المالية وعلم الاجتماع فإنها علاقة ترابطية وثيقة أيضاً، ذلك لأن المالية لا تنظر الى احتياجات الفرد الواحد أو المجموعة الواحدة، بل إلى حاجات ومتطلبات اجتماعية عامة تخص مجموع أفراد المجتمع الواحد. لهذا فإن علم المالية يدرس العلاقة بين تغطية الاحتياجات والخدمات العامة وإمكانية توزيعها جغرافياً بصورة عادلة، آخذاً في الاعتبار حركة وانتقال الأفراد من الريف إلى المدينة وبالعكس، إضافة إلى إمكانية القضاء على الوضع الخاص لفئة أو مجموعة ما في المجتمع الواحد.

فعند دراسة الميزانية العامة (الميزانية الإدارية) التي تبين في جانبيها مجموع الإيرادات وما يقابلها من نفقات عامة، يمكن الوصول إلى استنتاجات اقتصادية واجتماعية هامة:

وكمثال على ذلك نفقات جباية الضرائب، فإنها تشير بصورة غير مباشرة إلى كيفية توزيع الدخل بين فئات المجتمع المختلفة: فالنفقات تكون منخفضة في حالة عدم وجود قطاع خاص وسيطرة الإدارات والمؤسسات الشعبية على الحياة الاقتصادية، حيث تستقطع الضرائب مباشرة من رواتب الموظفين. وبالعكس ترتفع نفقات الجباية في حالة اتساع القطاع الخاص وتوزيع الثروة بصورة عريضة بين أفراد المجتمع. أما إذا كانت نفقات جباية الضرائب منخفضة وفي الوقت نفسه نجد أن حصيلة الضرائب مرتفعة، فإن ذلك دلالة على أن الناتج المحلي (الدخل) يتراكم في أيادٍ قليلة من أفراد المجتمع. أضف إلى ذلك أن للمالية العامة وخاصة النفقات العامة دلالات مهمة ذات صفة اقتصادية واجتماعية وسياسية[1]:

فإذا ارتفعت نفقات الدفاع والأمن فإن ذلك يعني وجود عوامل للصراع

---

(1) أنظر: كارل تسمرر: الموجز في النظرية الاقتصادية، دسلدورف، 1960، ص 239-242.
Carl Zimmerer: **Kompendium der Volkswirtschaftslehre,** Publ.: Mueller-Albrechts- verlag. Duesseldorf, 1960.

الداخلي أو الخارجي. فالأقطار العربية مثلاً تنفق أموالاً طائلة للسلاح والتدريب العسكري بسبب النزاع العربي الإسرائيلي من أجل تحرير فلسطين. كما أن اتساع حجم الخدمات والفعاليات الاجتماعية التي تقدمها المؤسسات الشعبية (صحة وتعليم) تظهر المستوى الثقافي والصحي للافراد: فإذا ازدادت نسبة نفقات التعليم والصحة إلى مجموع الإنفاق العام فإن ذلك دليل على ضرورة رفع المستوى التعليمي والصحي لأفراد المجتمع وبالعكس.

كما أن أوجه الإنفاق العام تعتبر مؤشرات اجتماعية هامة، حيث إن الإنفاق يختلف حسب توزيع السكان من حيث الأعمار: ففي حالة ارتفاع نسبة الشيوخ إلى مجموع السكان فإن ذلك يعني ضرورة بناء المصحات والمستشفيات ودور العناية والنقاهة ودور العجزة. وبالعكس إذا كانت نسبة الأطفال عالية إلى مجموع السكان: فمن الواجب بناء رياض الأطفال ودور الحضانة والمدارس الابتدائية والمعاهد وغيرها.

3-2 ـ علاقة علم المالية العامة بعلوم الإحصاء والرياضيات:

وكما يعتمد علم الاقتصاد على علم الإحصاء والرياضيات الحديثة فإن علم المالية العامة يستخدمها وصولاً إلى التحليل الكمّي والتقييم الاقتصادي للوحدات الانتاجية (حصر الملكية والثروة، عدد السكان، توزيع القوى العاملة حسب النشاطات الاقتصادية، حسابات الدخل والناتج المحلي الإجمالي، نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، نسبة الأجور والرواتب إلى الناتج المحلي الإجمالي، وغيرها). فعلم الإحصاء والرياضيات هو علم مساعد للمالية العامة، ولا يمكن الاستغناء عنه، حيث يمكن بواسطته معرفة أهمية المشاريع العامة بالنسبة للميزانية العامة ونفقات جباية الضرائب وحصر حجم الثروة لدى القطاع العام أو الخاص[1].

---

(1) عمرو محيي الدين وعبد الرحمن يسري أحمد: مبادىء علم الاقتصاد، دار النهضة العربية، بيروت، 1974، ص 1.

3 ـ علاقة المالية العامة بالقطاعين العام والخاص (المبدأ الاقتصادي):

إن النشاطات التي تقوم بها الإدارات والمؤسسات العامة كثيرة ومتعددة، فهي لا تقوم بالدفاع وحماية الوطن ضد القوى الخارجية واستتباب الأمن الداخلي فحسب، بل إنها بالإضافة إلى ذلك تقوم بنشاطات ومجالات إنتاجية وخدمية في سبيل الصالح العام. وبما أن الإدارات العامة تحصل على جزء من دخل الفرد تستقطعه منه بصورة مباشرة أو غير مباشرة (الإيراد العام) في سبيل إنفاقه لصالح أفراد المجتمع (الإنفاق العام)، لذا وجب على الإدارات العامة الإنتاجية والخدمية أن تعمل على أساس تحقيق أفضل الأهداف والمنافع بأقل التكاليف (المبدأ الاقتصادي). وهذا يستوجب الاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة، ووضع الخطط التي توضح العلاقة بين استثمار الموارد المتاحة والأهداف المراد تحقيقها. وهذا هو المبدأ الذي يستند عليه أساساً القطاع الخاص، حيث توضع الخطط اللازمة للاستفادة القصوى من الأموال المتاحة وصولاً لتحقيق أكبر الأهداف.

وإذا كان القطاع الخاص يتحمل نتائج استثماراته الخاطئة وحده، فإن نتائج الاستثمار العام الخاطىء أو الفاشل يتحملها المجتمع بأكمله. لذا وجب التأكيد على ضرورة اتباع السلوك الاقتصادي السليم (العقلاني) من قبل الإدارات العامة والمؤسسات الشعبية على حدٍ سواء[1]. وهذا يستوجب من المؤسسات العامة أن تضع الخطط الطويلة الأجل، ذلك لأن أغلب استثماراتها مستقبلية طويلة الأمد (مدارس، طرق، جسور وغيرها) وتقارن دائماً بين الموارد التي أنفقت والأهداف التي تحققت. وبما أن الأهداف والموارد قابلة للتغيير والتبديل في حدود معينة فإنه من الممكن عن طريق التنسيق بين الوسائل المتاحة والأهداف، الوصول إلى أكبر المنافع، وهذا هو بحد ذاته العمل الاقتصادي السليم (العقلاني).

(1) هاينز كولمز: المجلد الأول، مصدر سابق، ص ص 8-9.

4 ـ عناصر المالية العامة:

موضوع المالية العامة يشتمل على أجزاء أربعة مستقلة عن بعضها ومترابطة فيما بينها، بحيث تشكل في مجموعها هيكلاً تنظيمياً موحداً لدراسة هذا الموضوع. وهذه الأجزاء الأربعة هي:

1-4 ـ الإيرادات العامة:

وتتلخص مصادر الإيراد العام في النقاط التالية:

1-1-4 ـ فرض الضرائب وجباية الرسوم من أفراد المجتمع:

وتفرض الضرائب جبراً وتحصّل بقوة القانون دون عمل أو خدمة بالمقابل من جانب المجتمع (ضريبة الدخل، ضريبة العقارات). أما الرسوم فإنها تدفع مقابل خدمة يحصل عليها الفرد، مثل رسوم الماء والكهرباء والبريد والهاتف والدمغة وغيرها. وفي حالة فرض الضرائب أو جباية الرسوم تزداد السيولة النقدية لدى الإدارات العامة والمؤسسات الشعبية (الخزانة) من جهة، وتنقص السيولة النقدية لدى الأفراد من جهة ثانية.

2-1-4 ـ عوائد وأرباح المشاريع الإنتاجية والخدمية العامة (فائض قطاع العمل):

يقوم العديد من المشاريع والشركات العامة بنشاطات إنتاجية وخدمية تقدمها إلى أفراد المجتمع لقاء مقابل نقدي (السعر، الثمن). والفرق بين نفقات وإيرادات هذه المشاريع يعتبر عائداً (مردوداً) لخزينة المجتمع. ومن أمثلة ذلك شركات التأمين والمصارف والمشاريع الإنتاجية الأخرى في القطاع الزراعي والصناعي.

كما تقوم شركات عامة أخرى بالاستيراد من الخارج وبيع المواد للمواطنين بأسعار أعلى من سعر التكلفة. وفروقات الأسعار هذه تعتبر أحد مصادر الإيراد العام أيضاً. ومثال ذلك الشركة الوطنية للأسواق.

4-1-3 ـ بيع الأراضي والعقارات والممتلكات العامة:

تقوم الإدارات العامة ببيع الأراضي والعقارات العامة للأفراد أو الشركات أو تقوم بتأجيرها للشركات المحلية أو الأجنبية لفترات حددة، وفي مثل هذه الحالة تحصل الإدارات العامة على سيولة نقدية في حين تنقص هذه السيولة لدى الأفراد أو الشركات التي اشترت أو استأجرت أملاك المجتمع. وهكذا تنتقل الثروة من القطاع العام إلى القطاع الخاص عن طريق إعادة التوزيع لقاء مقابل. ومن أمثلة ذلك توزيع الأراضي المستصلحة أو المستردة من المستعمرين الإيطاليين على المواطنين وتسديد الثمن على شكل أقساط لفترات طويلة الأجل.

4-1-4 ـ الاستيلاء على أموال وممتلكات الأشخاص والشركات:

يحق للإدارات الشعبية أن تستولي على ممتلكات بعض الأشخاص أو المجموعات بقوة القانون وتعرضها للبيع، ومن أمثلة ذلك أموال وممتلكات المستعمرين الإيطاليين في ليبيا، والسلع التي احتجزت في الجمارك من المهربين وغيرهم والممتلكات المصادرة.

4-1-5 ـ العمل الإلزامي (الإجباري):

تفرض بعض الإدارات العامة على المواطنين أو بعض الفئات القيام بخدمات لصالح المجتمع، حيث يقوم الأفراد والجماعات بالعمل الإجباري في المشاريع الإنتاجية والخدمية دون مقابل، أو مقابل مكافأة رمزية (مثل عمل الطلبة في المشاريع الإنتاجية).

وتعتبر الخدمة العسكرية الإلزامية نوعاً من الضرائب (ضريبة الدم) التي يفرضها المجتمع على أفراده. وفي حالة الإعفاء من الخدمة العسكرية يدفع بدل نقدي، ويعتبر هذا إيراداً عاماً للخزينة أيضاً. وقد قام الاستعمار البريطاني في الهند بالاستيلاء على أراضٍ زراعية وفرض على المزارعين العمل الإجباري في أراضيه كي يحصل على موارد مالية (ناتج) دون تحمل نفقات إنتاج. كما أن الاستعمار البريطاني فرض ضريبة الملح الشهيرة واحتكر بيع الملح في الهند كي يحصل على موارد مالية لتغطية نفقاته هناك.

2-4 ـ النفقات العامة:

إن واجبات الإدارات العامة تجاه أفراد المجتمع كثيرة ومتشعبة، حيث إنها تقوم بتلبية طلباتهم وسد احتياجاتهم الجماعية. وأهم هذه الاحتياجات العامة هي (الأمن والاستقرار، الدفاع عن الوطن، التعليم، الصحة، المرافق، الإسكان وغيرها). ولكي تقوم الإدارات العامة بهذه الواجبات على أكمل وجه فإنها بحاجة إلى أموال تمكنها من الصرف والإنفاق للحصول على القوى العاملة التي تقوم بأداء هذه الواجبات والوظائف، إضافة إلى السلع والخدمات التي تحتاجها الإدارات العامة نفسها (أثاث، قرطاسية، ماء، كهرباء وغيرها).

وقد تفرض الضرائب أحياناً ليس بهدف إنفاق حصيلة الضرائب مرة ثانية، بل بهدف محاربة التضخم وتقليل السيولة النقدية لدى الأفراد.

وتحصل الإدارات العامة على الأموال المطلوبة عن طريق الإيرادات العامة التي سبق ذكرها. وبعد إنفاقها يطلق عليها مصطلح النفقات العامة، وأهم عناصر الإنفاق العام:

4-2-1 ـ الإنفاق الجاري:

ويتضمن النفقات التالية:

- رواتب وعلاوات ومخصصات الموظفين والعاملين في الإدارات العامة والمؤسسات الشعبية.
- شراء المواد والخامات ومستلزمات العمل والإنتاج.
- ماء وكهرباء ووقوداً.
- أدوات مكتبية وقرطاسية وكتباً وغيرها.
- نقل ومواصلات.
- صيانة وقطع غيار.
- مصروفات خدمية متنوعة.

4-2-2 ـ الإنفاق التنموي:

تحقيقاً لمبدأ الاكتفاء الذاتي والعدالة الاجتماعية يقوم القطاع العام بالمساهمة الفعلية في إنتاج السلع وتقديم الخدمات، وذلك عن طريق إقامة المشاريع في جميع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وأهم هذه الأنشطة ما يلي:

- استصلاح الأراضي وتحسينها.
- إيجاد مصادر جديدة للمياه.
- إعداد طرق الري وقنوات الصرف.
- مكافحة الآفات وأمراض النبات والحيوان.
- إنشاء المصانع ومراكز التدريب والبحث العلمي الصناعي.
- إنشاء الطرق والجسور وصيانتها وتحسين المواصلات بكل أنواعها.
- إنشاء المراكز والتجمعات السكنية والمراكز الثقافية.
- إنشاء المدارس والمعاهد والجامعات ومراكز البحث العلمي.
- إنشاء المستشفيات ودور الحضانة ورعاية الطفولة والأمومة.
- شراء السلاح المتطور وتقوية قوى الدفاع والأمن والعدل.

4-3 ـ الميزانية العامة:

الميزانية العامة هي جدول مالي يشتمل على جانبين: الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها؛ والنفقات العامة المتوقع صرفها خلال فترة زمنية محددة، عادة تكون سنة. فهي قائمة مالية (نقدية أو غير نقدية: مستلزمات لإدارة الأعمال إضافة إلى عنصر العمل اللازم للإدارة والإنتاج). والميزانية العامة هي تقديرية وليست فعلية وتعتبر خطة عمل أو برنامجاً كاملاً للسياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تهدف الإدارات العامة إلى تحقيقها خلال السنة أو السنوات القادمة. وتوجد أنواع ومسميات مختلفة للميزانية العامة[1]:

فالميزانية التقديرية تعتبر خطة مستقبلية للإيرادات والنفقات العامة المتوقعة

---

(1) أنظر الجزء الخاص بالميزانية العامة. الفصل الأول من الباب الرابع من هذا الكتاب.

خلال السنة أو السنوات القادمة[1]، بينما الميزانية الفعلية تبين الإيرادات والنفقات الفعلية للفترة المنصرمة فقط. وتوجد ميزانية احتياطية للطوارىء تخصص فيها الموارد المالية لإنفاقها في الحالات الطارئة (هزات أرضية، فيضانات وغيرها).

وفي الحالات التي تكون فيها الإيرادات العامة أكبر من النفقات فإن الميزانية تظهر فائضاً مالياً، وبالعكس إذا كانت النفقات العامة أكبر من الإيرادات فيحصل عجز في الميزانية. ويمكن تسديد هذا العجز بطرق شتى تناقش فيما بعد[2]. والميزانية العامة تعتبر أداة للرقابة الإدارية ومعرفة مدى تنفيذ المشاريع وهل تحقق المستهدف منها، ومعرفة العوامل التي تعيق التنفيذ.

وتقوم أمانة الخزانة بإعداد الخطة المالية وذلك بجمع قوائم النفقات والإيرادات التقديرية (المتوقعة) من جميع الإدارات العامة والوحدات التابعة لها، وتنسق هذه القوائم في خطة مالية موحدة وتعرض على أمانة اللجنة الشعبية العامة لإجراء التعديلات الخاصة بتوزيع الموارد المالية ثم تعرض على المؤتمرات الشعبية لمناقشتها وأخيراً على مؤتمر الشعب العام لاعتمادها واستصدار قانون لتنفيذها ومراقبة أوجه الصرف والتنفيذ. وتقوم الأمانات والإدارات المختلفة بتنفيذ الخطة، في حين تقوم إدارات أخرى بمراقبة التنفيذ (مثل: الرقابة الإدارية، ديوان المحاسبة).

4-4 ـ القرض العام:

تقوم الإدارات والمؤسسات العامة بطلب القروض من أفراد المجتمع لتمويل المشاريع الإنتاجية أو الخدمية وذلك مقابل سندات دين تعترف بها الإدارة أو المؤسسة الشعبية بأنها مدينة لحامل السند بقيمة السند وهي مسؤولة عن تسديد هذا الدين مع الفوائد عند الاستحقاق. ويطلق على هذا النوع من القروض

---

(1) عبد السلام العربي: «الميزانية التقديرية كأداة للتخطيط والرقابة»، **مجلة المشعل**، عدد 54، طرابلس، ص ص 7-27.

(2) أنظر الجزء الخاص بالقرض العام في الفصل الأول من الباب الخامس من هذا الكتاب.

القـرض الحقيقي، ذلك لأن السيولة النقدية لدى الإدارة العامة (المدين) تزداد، وتنقص لـدى الأفـراد في حـالـة اكتتـابهم وشرائهم للسنـدات. كـما تستـطيـع المؤسسات والمنشآت العـامة طلب القـروض من المصرف المركـزي دون الاعتماد على أفراد المجتمع، وهكذا تبقى السيولة النقدية لدى الأفراد ثابتة ولكنهـا تزداد لدى الإدارات العامـة (الخزانـة) ويطلق عـلى هذا النـوع من القروض القـرض المزيف[1].

وتعتبر الأموال المتحصل عليها عن طـريق القرض العـام إيراداً غـير اعتيادي للخزانة، بينما الضرائب والرسوم تعتبر إيراداً اعتيادياً. وأما أقساط إعادة تسـديد القرض مع الفوائد فتعتبر نفقات غير اعتيادية[2]. ومن أهم شروط القرض العام هو تسديد أقساط القرض مع الفوائد المترتبة عليه.

---

(1) عبد الكريم بركات، حـامد عبـد المجيد دراز: علم المـالية العـامة، النـاشر: مؤسسة شبـاب الجامعة، الاسكندرية، بلا سنة، ص 506.

(2) نفس المصدر، ص 512.



الفصل الثاني

المالية العامة
في الأنظمة الاقتصادية المختلفة

1 ـ تطور الفكر المالي عبر القرون:

المقصود بالنظام السياسي والاقتصادي هو مجموعة القواعد والنظم والمؤسسات التي اختارها وأرسى قواعدها المجتمع كأسلوب للحياة والعمل[1]. وهو ينبع عادة من التقاليد والأعراف والقيم الروحية والدين والتاريخ. وأن اختلاف النظم يرجع إلى قيام الثورات الشعبية التي قلبت مراكز القوى السياسية والاقتصادية في المجتمع الواحد.

ويلعب العامل السياسي الدور الأهم في تحديد نشاطات المؤسسات العامة (الشعبية)، ذلك لأن محور النشاطات المالية يكمن عند الجهة التي بيدها السلطة أو القدرة على اتخاذ القرار السياسي وتنفيذه.

أضف إلى ذلك أن للاعتبارات والظروف الاقتصادية والاجتماعية أهمية في اتخاذ القرار السياسي نفسه، ذلك لأن الأحوال الاقتصادية والاجتماعية تتأثر وتؤثر في حجم الإيرادات والنفقات العامة للدولة. فإذا كانت المؤتمرات الشعبية هنا (في ليبيا) أو البرلمانات أو مجالس الشعب (السلطة التشريعية) هناك هي مصدر القرار السياسي فإن النشاط المالي يختلف تماماً عن النشاط المالي في حالة

---

(1) أبو القاسم الطبولي وآخرون: **أساسيات الاقتصاد**، جامعة قاريونس، طبعة أولى، 1980، ص 23.

أن مصدر القرار السياسي هو نظام ديكتاتوري استبدادي فرداً كان أم حزباً (الوالي في العهد العثماني). إذ يستطيع هذا النظام الأخير أن يرفع من نسبة الضرائب على أفراد المجتمع لتمويل مشاريع دعائية أو شن الحروب على دول مجاورة، أو فرض ضرائب على فئة دون أخرى أو قطاع دون آخر. فهذا النظام لا ينظر إلى عدالة التوزيع للثروة أو الدخل بين أفراد المجتمع، كما أنه لا يهتم بقواعد فرض الضرائب، أو أنه يلغي الضرائب المباشرة ويعتمد على الضرائب غير المباشرة، التي يضيفها إلى السعر ويتحمل عبئها عامة الشعب.

أما إذا كان القرار بيد المؤتمرات الشعبية أو البرلمانات وما شابهها فإنها هي التي تقرر حجم الإيرادات وكيفية فرض الضرائب والرسوم وأنواعها وطرق جبايتها. وكذلك هي التي تحدد كيفية الصرف وأوجه الصرف ولمصلحة من تنفق هذه الأموال العامة، لأن السلطة التشريعية هي التي تراقب مراحل التنفيذ وما بعد التنفيذ.

من هذا يظهر جلياً أن النشاط المالي يتحدد بالسلطة التشريعية، حيث إنها هي مصدر القرار السياسي. هذا القرار الذي ينبع من إيديولوجية معينة متبعة في البلاد، وعلى أساسها يبني النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي أركانه. فهذه السلطة هي التي تحدد الحاجات والمنافع العامة والأهداف وأولوياتها.

فالنظام السياسي القائم يؤثر في النشاطات المالية، وفي الوقت نفسه يكون للسياسة المالية تأثير مباشر على النظام السياسي القائم نفسه: فإذا ما زاد العبء الضريبي على أفراد المجتمع فإن هذا قد يسبب قيام المعارضة الشديدة والضغوط والمظاهرات والاضرابات وربما الثورات الشعبية التي قد تؤدي للإطاحة بالنظام القائم نفسه[1].

والمالية العامة تعتبر إحدى الموضوعات الاقتصادية التي خضعت لتطور فكري سياسي واقتصادي واجتماعي عبر التاريخ. والمهم في دراسة هذا التطور هو التركيز على الجوانب التالية:

---

(1) الاضرابات التي حدثت بسبب إلغاء الدعم المالي عن الخبز في كل من مصر وتونس والمغرب عام 1985 م.

1 ـ الأهداف الأساسية للمالية العامة[1].
2 ـ الوسائل المستخدمة لتحقيق الأهداف.
3 ـ الخطط المالية الموضوعة.
4 ـ المردود الاقتصادي والاجتماعي للإنفاق العام.

وبعد إعطاء نبذة مختصرة عن المالية العامة في كل نظام منذ فجر الإسلام حتى عصر الجماهير، فإن التركيز في الصفحات التالية سيكون حول مدى تحقيق كل نظام من الأنظمة المختلفة للجوانب الأربعة المذكورة أعلاه.

2 ـ المالية العامة في الإسلام:

انصبّ اهتمام المسلمين منذ الأيام الأولى للهجرة على تنظيم أمورهم المالية، حيث وجدوا أن جميع نشاطاتهم تتوقف على هذا المحرك الفعال لتنظيم وإدارة أمور المجتمع الواحد، خصوصاً وأن للتنظيم المالي دوراً كبيراً في عملية الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

وكانت الدولة الإسلامية بعد نشوئها تراعي الأمور المالية بعناية فائقة وذلك من حيث مصادر جباية الإيرادات وأوجه الإنفاق والصرف في ظل الشريعة الإسلامية.

1-2 ـ خصائص النظام المالي في الإسلام:

1-1-2 ـ يعتبر (ديوان الإنشاء) من أهم التنظيمات الإدارية والمالية منذ عهد الرسول في المدينة، حيث كان يتولى الشؤون الإدارية والمالية وتنظيمها.

2-1-2 ـ إنشاء بيت المال الذي يعتبر أحد أهم دعائم النظام الاقتصادي والاجتماعي الإسلامي، حيث تجمع فيه الأموال المتحصل عليها من الزكاة والجزية والغنائم والفيء والخراج وغيرها من مصادر الإيراد العام لتكون بيد الخليفة أو أولي الأمر ينفقها فيما أمر الله به وفيما يصلح شؤون الأمة في السلم والحرب. ولا يعرف على وجه التحديد اليوم الذي أنشىء فيه بيت المال، ولكن

(1) أنظر الأهداف الأساسية للمالية العامة، في الفصل الثالث من الباب الأول من هذا الكتاب.

من المؤكد أنه أوجد بعد الهجرة واستكمل وجوده وتطويره في خلافة عمر بن الخطاب الذي وضع الدواوين والأسس الثابتة التي تتماشى مع الأوضاع الجديدة التي فرضتها ظروف الدول والأراضي المفتوحة (العراق، الشام، ايران، مصر). وقد تأثر هذا النظام بالنظم التي كانت قائمة آنذاك في الأراضي المفتوحة كالنظام الفارسي والبيزنطي، حيث وضع نظام خاص لإدارة الأراضي المفتوحة بهدف إيجاد الموارد الثابتة لبيت المال[1].

3-1-2 - الجهاز الإداري والمالي الذي أنشأه الرسول (ﷺ) يتصف بالحكم اللامركزي؛ إذ أقيمت إدارات لامركزية في جميع المناطق التي دانت بالولاء لحكومة الرسول (ﷺ). وكذلك كان النظام المالي أيام الخلفاء الراشدين، حيث نظّمت طرق الجباية والصرف لجميع مصادر المال[2]. وكذلك الأمر أيام الخلافة الأموية حيث أنشئت الدواوين المركزية وأوكلت إليها الأعمال الإدارية والمالية بصورة مستقلة.

4-1-2 - لم تعط حرية التصرف بالأموال في الأمور الخاصة والشخصية لأحد من الناس ولا حتى للخليفة نفسه. ولم تكن أحداث الفتنة الكبرى في أواخر عهد عثمان بن عفان التي أودت بحياته إلاّ نتيجة للتخبط في النظام الإداري والمالي الذي وقع فيه هو وبعض ولاته في الأمصار، بسبب أنه قد وسّع من سلطات الولاة في مجال صرف الأموال، كما أنه أطلق يد الصرف من أموال بيت المال[3].

ويذكر بأن المسلمين وعلى رأسهم الصحابي الجليل أبو ذر الغفاري قد عارضوا قرار الخليفة عندما أراد منح أحد أقاربه من آل الحَكَم أموالاً من بيت المال، وكانت حجة الخليفة بأن المال مال الله وهو خليفته ويحق له التصرف بالمال، ولكن حجة أبي ذر كانت بأن المال هو مال المسلمين ولا يحق لأحد

---

(1) فرج محمد الهوني: **النظم الادارية والمالية في الدولة العربية الإسلامية منذ قيام حكومة الرسول بالمدينة حتى نهاية الدولة الأموية**، بنغازي، 1976، ص 8-9.

(2) فرج محمد الهوني: المصدر السابق، ص 8.

(3) المصدر السابق، ص 9.

التصرف فيه إلاّ بعد مشورتهم وموافقتهم. ويستطيع الخليفة أن يعطي ما يشاء من ماله الخاص وليس من مال المسلمين. وهكذا أطلق عليه (بيت مال المسلمين)[1].

5-1-2 ـ الانحراف في الإدارة المالية في الأمصار واستغلال الخلفاء وولاتهم لسلطاتهم أدّى إلى التخبط والاضطرابات وخاصة فيما يتعلق بنظام الجباية والخراج والجزية وزيادة الأعباء المالية على الموالي وأهل الذمة، حيث أدت تلك الأحداث والاضطرابات في النهاية إلى سقوط الدولة[2].

2-2 ـ إيرادات بيت المال:

وأهم إيرادات بيت المال كانت من المصادر التالية:

1-2-2 ـ الغنائم:

تعتبر غنائم الحروب التي تقع في أيدي المسلمين من جيوش المشركين مصدراً هاماً من مصادر المال في بداية عهد الرسول (ﷺ) في المدينة. وقد تقرر أن يكون خمس الغنائم لله ولرسوله ولذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل، كما جاء في آية الغنائم من سورة الأنفال[3]. أما الأربعة أخماس الباقية فهي من نصيب المقاتلين الذين استحوذوا على تلك الغنائم. وتقسم الغنائم مباشرة بعد المعركة.

2-2-2 ـ الفيء:

وهو ما يجب على الطرف المغلوب أن يدفعه للطرف الغالب بعد حرب أو اتفاق بدون حرب. ويتضمن الفيء الأراضي والمحاصيل الزراعية والحلي والسبايا من النساء والأطفال والحيوانات. وقد حصل الرسول (ﷺ) على أجزاء

---

(1) محمود السعيد الكردي: **مأساة الخلافة في الإسلام، دراسة تحليلية نقدية**، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، 1983، ص 226.

(2) فرج محمد الهوني: مصدر سابق، ص 10.

(3) **سورة الأنفال**، آية رقم 41.

من الأراضي الزراعية الخاصة بالقبائل التي نازلته العداء وتغلب عليها وخاصة القبائل اليهودية. وكان الرسول (ﷺ) يأخذ نصف الأراضي ونصف محصول النخيل والأنعام (الإبل والشياه والخيل والبغال) وكان التقسيم يتم على أساس الآية الكريمة أيضاً: أربعة أخماس للمقاتلين والخمس الباقي يوزع على أربعة أقسام: الأول للرسول (ﷺ) ولذوي قرباه والثاني لليتامى والثالث للمساكين والرابع لابن السبيل[1].

وكان توزيع الفيء يتم بعد جمعه ويقسم في يومه وخصوصاً فيما يتعلق بالحيوانات.

3-2-2 ـ الجزية:

وهي ما يفرض على رؤوس الأموال الخاصة. وكان دفع الجزية شرطاً واجباً على أهل الكتاب (اليهود والنصارى وقيل حتى المجوس). وذلك استناداً للآية الكريمة ﴿وقاتلوا الذين لا يؤمنون بالله حتى يعطوا الجزية عن يد وهم صاغرون﴾[2]. وقد حدد لها حدٌّ أدنى (دينار عن كل شخص بلغ سن الرشد والحد الأعلى ترك للاجتهاد)؛ أي أن مقدار الجزية يزداد وينقص حسب الظروف التي تمر بها البلاد وحسبما يراه الوالي.

وقد أخذت الحالة الاقتصادية والاجتماعية بعين الاعتبار، حيث أسقطت الجزية عن المرضى والرهبان والفقراء. ولا حاجة إلى دفع الجزية عند دخول الإسلام.

4-2-2 ـ الزكاة:

وتعني الطهارة والنماء والبركة[3]. وهي واجبة الدفع عن الأموال التي يمكن بواسطتها جمع الثروة. وتعتبر أحد أركان الدين الخمسة، فهي فريضة على أموال

(1) فرج محمد الهوني: النظم الإدارية والمالية في الدولة العربية الإسلامية منذ قيام حكومة الرسول بالمدينة حتى نهاية الدولة الأموية، بنغازي، 1976 م، ص 53.
(2) سورة التوبة، آية رقم 29.
(3) فرج محمد الهوني: مصدر ذكر سابقاً، ص 55.

الأغنياء تدفع لمساعدة الفقراء من المسلمين بهدف توطيد الروابط والعلاقات الإنسانية بين أفراد المجتمع الواحد. فهي إحدى الوسائل لإعادة توزيع الدخل والثروة وتحقيق العدالة الاجتماعية بين الناس.

وتفرض الزكاة على الأموال التالية:

- النقود والمعادن الثمينة.
- رأس المال التجاري.
- المحاصيل والثمار.
- الأنعام.

وهكذا، فإن الزكاة تؤخذ عن كل شيء يعتبر أصلاً من أصول التعامل والتبادل التجاري وفيه منافع. وقد فرضت الزكاة على كل الأصناف المذكورة عند وصول النصاب حداً معيناً (الوعاء الضريبي)، فإذا بلغه ومرت عليه سنة واحدة وهو في ملك صاحبه وجب دفع الزكاة عليه. وتقدر قيمة الأصل (الوعاء) ومقدار الزكاة (الضريبة) بالنقود. ومقدار الزكاة المفروضة على الأصول المختلفة هو ربع العشر (أي 2,5%)، كما هو مبين في النقاط التالية[1]:

- الذهب والفضة والمعادن الثمينة الأخرى: ومقدار الزكاة عليها ربع العشر. فإذا كانت قيمة الأصل 200 درهم فإن الزكاة المفروضة 5 دراهم، وإذا كانت قيمة النصاب أقل من ذلك فلا زكاة فيها.
- الأغنام: ويبدأ النصاب (أي الحد الأدنى الذي تؤخذ منه الزكاة) **بأربعين شاة، حيث يكون مقدار الزكاة شاة واحدة** وهي ما تساوي ربع العشر. وإذا بلغ النصاب 120 شاة فالزكاة مقدارها شاتان وإذا بلغ 300 شاة ففيها ثلاث وإذا ما زاد عن ذلك ففي كل مئة شاة واحدة (ضريبة تصاعدية بنسب متناقصة). أما في الإبل فإن النصاب يبدأ بخمسة من الإبل ولا زكاة على الحيوانات الداجنة التي ينتفع بها في البيوت.

---

(1) فرج محمد الهوني: المصدر السابق، ص 57.

- المحاصيل الزراعية: والزكاة عليها نصف العشر (5%) في حالة الأراضي البعلية التي تعتمد على الأمطار، وكذلك الأراضي التي تسقى من العيون والينابيع، أي بدون جهد يبذل. أما إذا سقيت الأرض بجهد مبذول فإن الزكاة تخفض إلى ربع العشر (2,5%). وهنا يتضح بأن الإسلام يأخذ بعنصر العمل (الجهد المبذول) كأساس عند فرض الزكاة، حيث إنه كلما ازداد المجهود انخفض مقدار الزكاة (الضريبة) وبالعكس. وهذا ما تؤكده اليوم الأنظمة المالية الحديثة أيضاً.

أما إذا نظرنا إلى الزكاة من الزاوية الاقتصادية، أي إذا طبقت على الثروات الضخمة التي يعرفها العصر الحاضر، فإنها أشبه ما تكون بضريبة تنازلية أي بمعنى أن مقدارها الإجمالي يتناقص كلما زادت نسبة الربح. فإذا أخذ المتوسط العام للقدر الواجب في الزكاة وهو 5% أي نصف العشر (ربع العشر في المعادن الثمينة) وطبق على ثروة ما نقدية أو زراعية، على رأس المال والربح معاً، فإن القدر الواجب فيها في حالة اعتباره ضريبة على الربح وحده - فإنه سيكون بمثابة ضريبة تنازلية، أي يقل مقدارها كلما ارتفع الربح[1].

5-2-2 - الخـــراج:

وهو مقدار من المال (نقدي أو عيني) يفرض على الأراضي الزراعية التي فتحها المسلمون عنوة أو صلحاً ولم يتم توزيعها على المسلمين، بل بقيت وقفاً لصالح المسلمين[2]. ولم يحدد مقدار الخراج بل هو يتغير حسب الحالة الإقتصادية في البلاد، ويعتبر الخراج من المصادر المالية الثابتة لبيت المال خصوصاً بعد توسّع رقعة الإسلام وفتح الأمصار في عهد الخلفاء الراشدين.

---

(1) محمد عابد الجابري: «المسألة الاجتماعية بين معهود العرب وواقع عصرنا»، مجلة اليوم السابع، الاثنين 18 آب (أغسطس) 1986 م، ص 48. قارن الهامش رقم 1، تابع للبند (2-4-2).

(2) فرج محمد الهوني: مصدر ذكر سابقاً، ص 128.

6-2-2 ـ عشور التجارة:

اقتضت سياسة الدولة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب تنظيماً مالياً خاصاً بالنسبة للتجارة الخارجية. وقد حدد مقدار الضرائب على تجارة المسلمين وأهل الذمة والأجانب في حالة مرورهم بتجارتهم عبر أراضي المسلمين بمقدار العشر (10%). والسبب في فرض مثل هذه الضريبة هو المعاملة بالمثل، حيث إن التجار المسلمين كان عليهم أن يدفعوا ضريبة مرور بالأراضي غير الخاضعة للمسلمين مقدارها 10%. إنها لا تختلف عن رسوم المرور (ترانزيت) في يومنا هذا. والعشر الذي يدفعه المسلمون هو بمثابة الزكاة المفروضة عليهم. أما أهل الذمة فإن عليهم في تجارتهم نصف العشر (5%)، وأما الأعداء فإن عليهم العشر بالكامل.

7-2-2 ـ الوقـــف:

وهو الأصول الثابتة (في الغالب أراض وعقارات) التي يقوم مالكوها بالتبرع بها أو بإيراداتها بما ينفع الصالح العام. ولا يجوز التصرف فيها بيعاً أو شراءً إطلاقاً، أي وقف حرية التصرف فيها للمسلمين عامة (لذا فهي أشبه بالخراج). ولا يعتبر الوقف أحد مصادر الإيراد العام لبيت المال في الإسلام، بل إنه أحد المصادر الجديدة الدخيلة التي نشأت بسبب قيام أصحاب الثروات بوقف بعض ما لديهم من الأصول الثابتة فيما ينفع الصالح العام وذلك مرضاة لوجه اللّه تعالى.

وتوجد في العديد من الدول الإسلامية وزارة أو إدارة متخصصة بشؤون الأوقاف وجمع إيراداتها لخزينة الدولة، وهي التي تقوم بصيانتها أو توسيعها.

3-2 ـ النفقات العامة في الإسلام:

الإسلام رسم الخطوط العريضة لمصادر الإيرادات لبيت المال ورسم أيضاً الخطوط العامة للإنفاق العام. **وكانت أهم أوجه الإنفاق النقاط التالية:**

ـ العطاءات: وهي ما يدفع من بيت المال كمعاش للمسلمين. وقد اتّبع

الخليفة الأول سياسة (لا تفضيل مسلم على آخر في العطاء) (مبدأ المساواة) في حين اتّبع الخليفة الثاني مبدأ التفضيل، حيث وضعت القوائم الخاصة بترتيب المسلمين حسب نسبهم من الرسول (ﷺ) والسبق في الإسلام وحسن الأثر في الدين[1].

- سد حاجة فقراء المسلمين.
- تقوية الجيش وبناء الحصون وفك الأسرى منهم (الفدية).
- التكفل بأيتام المسلمين والعجزة والمستضعفين[2].
- إعتاق الرقيق وقضاء ديونهم.
- بناء الصناعات الحربية اللازمة (صناعة السفن والدروع وغيرها).
- الإنفاق على بناء المساجد ونشر الدعوة الإسلامية.
- الإنفاق على دور العلم والمكتبات وخاصة في عصر النهضة في بغداد ودمشق والقاهرة، حيث كانت الدولة الإسلامية في أزهى عصورها.
- شق قنوات الري وبناء السدود لحفظ المياه والاستفادة منها أيام الجفاف.

4-2 ـ التطور الفكري السياسي والاقتصادي المالي في الإسلام:

بعد هذا الطرح من المستحسن مناقشة مدى مطابقة النظام المالي في الإسلام للنقاط الأربع التي حددت في الجزء الأول من هذا الفصل، بهدف معرفة مدى التطور الفكري المالي الذي جاء به الإسلام:

1-4-2 ـ من ناحية الأهداف الأساسية للمالية العامة في الإسلام، نجد أن الشريعة الإسلامية احتوت على تنظيمات فريدة في ذلك الوقت، وهي التي ساعدت المجتمع الإسلامي حينئذ على تحقيق التقدم والرخاء والاستقرار. وأن الانحرافات في الإدارة المالية لبعض الخلفاء والولاة هي التي أدت إلى التخبط والاضطرابات وسقوط هيبة الدولة الإسلامية.

(1) فرج محمد الهوني: مصدر سابق، ص ص 88-89.
(2) تطبق في التشريعات الضريبية الحديثة تحت اسم الضريبة السلبية.

- فالهدف من دفع الزكاة والضرائب الأخرى هو إعادة توزيع الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية، بما يكفل للمجتمع الاستقرار اللازم للقيام بالاستثمارات لتنمية ثروة المجتمع.

- إن أغلب أوجه الإنفاق كانت منصبة على الأمور العسكرية والشؤون الاجتماعية (تقوية الجيوش والإنفاق الاجتماعي على المرضى والمستضعفين والفقراء والعجزة وأبناء السبيل واليتامى والأرامل) ولم يكن نصيب الاقتصاد والتنمية من الإنفاق العام إلا القليل. فالعامل الاقتصادي في تلك العصور لم يكن قد لعب الدور الأساسي في الحياة. كما أن امتلاء الخزينة بالأموال الطائلة التي ترد من الأمصار المختلفة على الخليفة والولاة لا تدعوه إلى التفكير في الأمور الاقتصادية إلا ما ندر، حيث شقّت قنوات الري والصرف وأقيمت السدود لصد مياه الفياضانات.

2-4-2 ـ أما من ناحية الوسائل المالية التي استخدمت لتحقيق الأهداف فإن الشريعة الإسلامية اتّبعت الطرق التالية:

- فرضت ضرائب على الدخل (زكاة الإنتاج الزراعي) وضرائب على رأس المال (الثروة: مثل الأغنام والذهب والفضة) وعشور التجارة إضافة إلى الضرائب غير المباشرة (الجمارك وضرائب المرور وعشور التجارة. وبهذا تكون الشريعة الإسلامية قد احتوت على نظام ضريبي يقارب في مضمونه الكثير من الأنظمة المالية الحديثة).

- اعتمدت الشريعة الإسلامية الضريبة الموحدة (سعر ضريبي واحد) على الدخل (الوعاء) ولم تعتمد الضريبة التصاعدية كما هو معمول به اليوم في أغلب الدول، بل اعتمدت سعراً ضريبياً تنازلياً[1].

---

(1) إن تطبيق الزكاة على الثروات الضخمة يكون أشبه بضريبة تنازلية؛ بمعنى أن مقدارها الإجمالي يتناقص كلما زادت نسبة الربح. فإذا كان مقدار الزكاة الواجب دفعه 5% (أي نصف العشر) على ثروة ما نقدية أو حيوانية أو زراعية، على رأس المال والربح معاً، واعتبر القدر الواجب فيهما بمثابة ضريبة على الربح وحده، فسيظهر بأن الضريبة تنازلية، أي أنها تنقص كلما ارتفع الربح، والمثال التالي يوضح ذلك:

3-4-2 ـ أما من ناحية التخطيط المالي فلم تكن الخطط المالية وخصوصاً الميزانيات التقديرية معروفة في حينه، إنما هي من الظواهر الاقتصادية للقرن العشرين. ولكن وضعت قوائم بأسماء المستحقين للعطاءات حسب درجاتهم وهو ما يطلق عليه بالسلم الوظيفي اليوم.

4-4-2 ـ ولم يكن المردود الاقتصادي والاجتماعي للإنفاق العام معروفاً في الشريعة الإسلامية، كما لم تكن السياسة المالية أحد أهم أركان السياسة الاقتصادية إلا في القرن العشرين وخصوصاً بعد حدوث الأزمة الاقتصادية العالمية الأولى 1929-1932 م. وظهور كتابات الأستاذ كينز حول الموضوع.

3 ـ المالية العامة في النظام الملكي الاستبدادي المطلق (النظام الاقطاعي الارستقراطي):

تمتد الفترة الزمنية لهذا النظام طيلة القرون الوسطى وحتى الثورة الفرنسية عام 1789 م. وتحديد هذه الفترة لا ينفي وجود مثل هذه الأنظمة حتى يومنا هذا. فبعض الأنظمة الملكية وحتى الجمهورية هي أكثر استبداداً وتسلطاً على رقاب الشعب وأمواله مما كان في الماضي البعيد أو القريب.

= رأس المال مقداره عشرة ملايين دينار، يمثل قيمة ما تجب فيه الزكاة، والربح الناتج من رأس المال هذا مقداره مليون دينار (10%) فالمبلغ الذي تجب فيه الزكاة 11 مليون دينار. ومقدار ما يدفع من زكاة ونسبته 5% هو 550 ألف دينار. وإذا اعتبر هذا ضريبة على الربح فقط فإن نسبة الضريبة ستكون 55%. وإذا كان الربح الذي ينتجه نفس رأس المال يبلغ 20% فإن واجب الزكاة سيساوي حينئذ ضريبة إلى الربح مقدارها 30%. وإذا أنتج رأس المال ربحاً بنسبة 30% فإن واجب الزكاة ينخفض إلى 21,66%. وإذا كان الربح مقداره 40% فإن واجب الزكاة 17,5%. وإذا كان الربح الذي يعطيه رأس المال 100% فإن واجب الزكاة ينخفض إلى 10%. وهكذا فالزكاة وهي تطبّق على رأس المال والربح معاً، وإذا اعتبرت كأنها ضريبة على الربح وحده فإنها تكشف عن ضريبة تنازلية ترتفع قيمتها إذا كان الربح قليلاً وتصغر قيمتها إذا كان الربح كثيراً. قارن بحث الأستاذ محمد عابد الجابري: «المسألة الاجتماعية بين معهود العرب وواقع عصرنا»، مجلة اليوم السابع، الإثنين 18 آب (أغسطس)، 1986 م، ص 48.

3-1 ـ خصائص النظام المالي في مرحلة الحكم الاستبدادي:

تتمثل أهم خصائص النظام المالي في النقاط التالية:

3-1-1 ـ اختلطت أموال الحاكم المطلق (الملك، السلطان، الوالي) بالمال العام. أي أن الحاكم المطلق كان هو الدولة، وهذا ما تؤكده مقولة لويس الرابع عشر المشهورة (أنا الدولة)، إذ إنه هو وحده صاحب (الحق الإلهي) في السلطة.

3-1-2 ـ صارت خزانة الدولة هي خزانة أموال الحاكم المطلق، ينفق منها كيف يشاء دون رقابة من أحد.

3-2 ـ مصادر الإيراد العام:

ويمكن تلخيص هذه المصادر في النقاط التالية[1]:

3-2-1 ـ الضرائب المباشرة وغير المباشرة: وغالباً ما تكون نقدية، وتؤخذ أحياناً المنتجات الزراعية قسراً، وكانت الضرائب مرتفعة جداً بحيث دفعت إلى قيام الثورة (ثورات المزارعين).

3-2-2 ـ العمل الإجباري (بالسخرة) لجميع الأفراد وخصوصاً طبقة المزارعين والفئات الفقيرة في المجتمع.

3-2-3 ـ الاستيلاء على أموال الغير في الداخل والخارج، وذلك عن طريق السيطرة على أموال النبلاء والأعيان أو المغضوب عليهم، إضافة إلى السيطرة على كميات هائلة من الذهب والمجوهرات استلبت من المستعمرات في أمريكا اللاتينية وآسيا والشرق الأوسط وأفريقيا.

3-2-4 ـ تعويضات الحروب التي كانت تدفعها الدول المغلوبة.

3-2-5 ـ الأموال والهدايا التي يدفعها الولاة والنبلاء والأشراف وذوو الامتيازات للحاكم أو السلطان سنوياً. وبالمقابل وضع الحاكم قيوداً وشروطاً

---

(1) هاينز كولمز: مصدر سابق، المجلد الأول، ص 19.

صارمة لحماية مصالح هؤلاء النبلاء وغيرهم من غضب الشعب.

6-2-3 ـ الإيرادات من أراضي الدولة وممتلكاتها (أراض زراعية، غابات، عقارات في الداخل أو الخارج).

7-2-3 ـ إيرادات المنشآت الإنتاجية العامة (صناعة الخزف والزجاج وتصنيع السلاح، وكانت كميات كبيرة من السلاح تصدّر إلى الخارج).

8-2-3 ـ الاقتراض العام من أفراد الشعب مقابل سندات، حيث إن إفلاس الخزينة بسبب حياة البذخ والحروب السياسية والدينية اضطر العديد من الملوك إلى طلب القروض من الأغنياء والمرابين. وقد صار هذا أحد أهم المصادر المالية للخزينة العامة في القرن السادس عشر وما بعده.

3-3 ـ النفقات العامة:

ويمكن تلخيص أنواع النفقات العامة في النقاط التالية:

- إن ما كان ينفقه الحاكم المطلق على نفسه وأفراد حاشيته كان يعتبر هو الإنفاق العام.
- الإنفاق على التسليح وتدريب الجيوش وتمويل الحروب وتصنيع السلاح.
- الإنفاق على الشرطة والأمن ودفع مرتبات الموظفين لتثبيت الحكم.

4-3 ـ التطور المالي في النظام الملكي:

بعد ذكر خصائص النظام المالي ومصادر الإيراد والإنفاق العام، يلاحظ أن تطوراً فكرياً قد حدث من النواحي المالية، يمكن تحديده كالآتي:

1-4-3 ـ الأهداف الأساسية للمالية العامة كانت إيجاد مصادر إيرادات كبيرة للخزينة لغرض مواصلة حياة البذخ والحروب. أما النواحي الاقتصادية وخصوصاً الاجتماعية لأفراد الشعب فلم تكن ذات أهمية بالنسبة للنظام، وأن أهم ما يميز هذه الفترة من النواحي المالية هو دخول الدولة ومشاركتها في النشاط الإنتاجي وإقامة المشاريع الإنتاجية ولو بنسبة بسيطة، وذلك لإشباع حاجة

القصور الملكية وقصور الأمراء والنبلاء من هذه المواد الاستهلاكية (خزف، زجاج وغيرها).

2-4-3 ـ أما من ناحية استخدام الوسائل والسياسات المالية وصولاً لتحقيق الأهداف فإن هذا النظام قد استحدث الوسائل المالية التالية:

- العمل الإجباري الإلزامي للفئات الفقيرة في المجتمع، مما خفض كثيراً من حجم الإنفاق العام[1].
- قيام الحروب بين الدول في أوروبا ثم الحروب في المستعمرات الجديدة والنفقات الباهظة الخاصة بالعائلة المالكة والحاشية، تسبَّب في إحداث عجز في الخزانة، وهذا ما اضطرها إلى طلب الديون من أفراد الشعب الأغنياء (القرض العام).

3-4-3 ـ أما من ناحية وضع الخطط المالية (التقديرية) للإيرادات والنفقات العامة وكذلك من ناحية المردود الاقتصادي والاجتماعي للإنفاق العام، فإنها لم تكن معروفة بعد في تلك العصور.

4 ـ المالية العامة في النظام الرأسمالي (نظام الحرية الاقتصادية):

وتتحدد الفترة الزمنية لهذا النظام من الربع الأخير للقرن الثامن عشر وطيلة القرن التاسع عشر. وهذا النظام هو وليد الثورة الفرنسية التي قامت لمحاربة الحكم الملكي المطلق والإقطاع وذوي الامتيازات، حيث حصلت فئة صغيرة من الأرستقراطيين على السلطة والتحكّم في أفراد الشعب.

وقامت الثورة الفرنسية لتحقيق الأهداف التالية:

- الحرية، وخصوصاً الحرية الفردية.

---

(1) إن نظام العمل الاجباري كان معروفاً لدى الإغريق والرومان وقبلهم عند البابليين والفراعنة، ولكن العمل كان يقوم به الأسرى (العبيد) وليس أبناء البلد نفسه (الأحرار).

- الإخاء.
- المساواة.

وبعد الثورة الفرنسية قامت الثورة الصناعية في بريطانيا نهاية القرن الثامن عشر لتعطي لهذا النظام الجديد أبعاداً أكثر ودفعاً قوياً، حتى أصبح أخيراً الاستعمار واستعباد الشعوب الأخرى واستغلالها، أحد أهم ظواهر هذا النظام.

1-4 ـ الخصائص الاقتصادية والمالية للنظام الرأسمالي:

أهم الخصائص للنظام الرأسمالي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- الملكية الخاصة لأهم وسائل الإنتاج غير محدودة.
- عدم وجود تعارض بين مصالح الأفراد والمصلحة العامة، ذلك لأن مجموع المصالح الفردية يشكل المصلحة العامة (من وجهة نظر الاقتصاد الرأسمالي).
- الأفراد لهم حرية القيام بجميع الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية أو الخدمية حسب القوانين الطبيعية التي تحقق التوازن دائماً (ميكانيكية السوق والربح كحافز للإنتاج).
- عدم تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية إطلاقاً، حيث إن واجباتها هي استتباب الأمن والدفاع عن الوطن وحماية حرية الأفراد وممتلكاتهم (وظيفة الحارس الليلي)[1]، ذلك لأن دخول الدولة في المجالات الإنتاجية والخدمية يعرقل نشاطات الأفراد في هذه المجالات، لذا وجب على الدولة بيع أو إيجار المشاريع الإنتاجية العامة للأفراد.
- من واجبات الدولة القيام بإنشاء البنية الاقتصادية الأساسية فقط مثل خطوط المواصلات والطرق. وعلى هذا الأساس تتحدد نفقات الدولة والمبالغ الواجب استقطاعها من دخل الأفراد على شكل ضرائب أو رسوم. ويجب أن تكون هذه الإيرادات في أضيق الحدود.

(1) هاينز كولمز: مصدر سابق، المجلد الأول، ص 20.

- الفكر الاقتصادي المالي السائد آنذاك كان (حياد النفقات والإيرادات العامة) من حيث تأثيرها على المؤشرات الاقتصادية المختلفة مثل (الدخل، الادخار، الاستهلاك، والأسعار). ويقصد بالإيرادات أو النفقات المحايدة، هي التي ليس لها تأثير في الحياة الاقتصادية لأفراد المجتمع، أي أنها لا تغير أو تؤثر في الدورة الاقتصادية أو في ميكانيكية السوق[1].

والسبب في ظهور هذه الفكرة (الحيادية) هو أن الدولة ليست جهة منتجة بل مستهلكة لجزء من ناتج الأفراد، ولهذا فليس من حقها توزيع أو إعادة توزيع هذا الناتج على بعض الفئات، إذ إن هذا التدخّل يعرقل سير القوانين الطبيعية، التي هي وحدها تحقق التوازن الاقتصادي في النظام الرأسمالي.

وإن الإعانات التي تدفع كدعم للفقراء هي في الواقع جزء من حصيلة الضرائب المفروضة والمجباة من الأغنياء. وهذا يؤدي ـ حسب رأيهم ـ إلى خلل وانعدام التوازن الطبيعي. فالإعانات والدعم تزيد من دخل الفقراء وتنقص من مدخرات الأغنياء واستثماراتهم، وأن التوزيع أو إعادة التوزيع للدخل يؤدي إلى زيادة طلب الفقراء على المواد الاستهلاكية من جهة مما يرفع من أسعارها فوق السعر التوازني. كذلك فإن نقص مدخرات الأغنياء واستثماراتهم ونقص حجم المعروض من المواد الاستهلاكية، يؤدي إلى رفع أسعارها من جهة ثانية. وهذا ليس من مصلحة الفئات الفقيرة في المجتمع.

ولهذه الأسباب مجتمعة يقف هذا النظام كمعارض لعملية فرض الضرائب المباشرة، كما أنه يعارض عملية منح الدعم والإعانات للمستهلكين أو المنتجين، بحجة أن ذلك يعرقل القوانين الطبيعية وميكانيكية السوق. وليس أمام الدولة إلا أحد خيارين في تحميل العبء الضريبي على أفراد المجتمع:

- توزيع الخدمات بالمجان على جميع الأفراد وتحميل العبء المالي على الأفراد بواسطة الضرائب غير المباشرة التي كانت دائماً هي المفضلة، أو سدّ نفقاتها بواسطة الإيرادات المباشرة من ممتلكات الدولة العامة.

---

(1) هاينز كولز: مصدر سابق، ص 20.

- توزيع العبء المالي على المستفيدين من الخدمات فقط بدلاً من الاستقطاع الجبري من جميع أفراد المجتمع. أي أن المستفيد من الخدمات هو الذي يدفع رسوماً فقط.

كما أن هذا النظام يعارض طلب القروض من أفراد الشعب (القرض العام) إلا في زمن الحروب، بحجة أن الاقتراض العام يقلل من استثمارات الفئات الغنية من جهة، ويؤثر على حجم العرض والأسعار من جهة ثانية. كما أن تسديد الديون مع الفوائد من قبل الدولة لحاملي السندات (سندات القرض العام) سوف يزيد من دخولهم وثرواتهم. وهذا ما يتناقض مع القوانين الطبيعية.

2-4 ـ مصادر الإيراد العام في النظام الرأسمالي:

تتلخص مصادر الإيراد العام في النقاط التالية:

- التركيز على الضرائب غير المباشرة في الفترات الاعتيادية، والاعتماد أيضاً على الضرائب المباشرة أوقات الحروب.
- الموارد المالية من الأراضي والعقارات والممتلكات العامة.

3-4 ـ هيكل الإنفاق العام:

ويتلخص الإنفاق العام فيما يلي:

- الإنفاق على الدفاع والأمن والعدل وحماية حرية وممتلكات الأفراد.
- الإنفاق على البنية الأساسية الاقتصادية (طرق، قنوات الري والصرف).

4-4 ـ التطور الفكري المالي في النظام الرأسمالي:

التطور الفكري المالي الذي استحدثه هذا النظام يمكن تلخيصه في النقاط التالية:

1-4-4 ـ من ناحية الأهداف المالية فإن النظام الرأسمالي يعارض فكرة

توزيع أو إعادة توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع، بل يترك كل شيء لميكانيكية السوق التي هي وحدها تعيد الوضع الاقتصادي إلى حالة التوازن، لذا فإن هذا النظام لم تكن لديه أهداف خاصة يمكن الوصول إليها بالوسائل المالية.

2-4-4 ـ أما من ناحية الوسائل فإنه ركّز على الضرائب غير المباشرة والرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها الدولة إلى الأفراد، ولا تفرض ضرائب مباشرة إلا زمن الحرب.

3-4-4 ـ لم تكن الخطط المالية معروفة آنذاك، كما أنها تتعارض أصلاً مع هذا النظام، فالتخطيط يعني تحديد توزيع الموارد والإنتاج وغيرها.

4-4-4 ـ النظام الرأسمالي أكد على ضرورة قيام الدولة بإنشاء البنية الاقتصادية الأساسية فقط، لأن مردودها طويل الأجل، كما أن هذا النظام عارض فكرة تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية للمجتمع (الإنفاق العام)[1].

5 ـ المالية العامة في النظام الاقتصادي القائم على تدخل الدولة في الشؤون العامة:

في الربع الأخير من القرن التاسع عشر حدث تطور كبير في الفكر الاقتصادي بصورة عامة وفي علم المالية بصورة خاصة. فقد كان التناقض في النظام الاقتصادي الرأسمالي قائماً وظاهراً، حيث إن حرية بعض الأفراد أو الفئات ساعدت على سلب حرية الآخرين. والحرية الاقتصادية للشركات ساعدت على ظهور الاحتكارات بدلاً من المنافسة الحرة، التي كانت هي أساس النظام الرأسمالي. فأصحاب رأس المال كان همهم الربح السريع، وكانت الاستثمارات المربحة هي المفضلة، أما الخدمات الأساسية فإنها تركت دون إشباع، رغم ارتفاع الطلب عليها. كل هذا أدّى إلى سوء توزيع الثروة والدخل

(1) سلوى علي سليمان: **السياسة الاقتصادية، دراسات في الاقتصاد التطبيقي ـ 1 ـ**، وكالة المطبوعات، الكويت، 1973 م، ص 74 وما بعدها.

وظهور فوارق اجتماعية وطبقات كما بيّنها الأستاذ كارل ماركس في كتابه الشهير رأس المال.

والتوازن الطبيعي لم يتحقق إطلاقاً بل عمّت الفوضى وانتشرت البطالة وخاصة بعد الحرب العالمية الأولى، حيث تدخلت الدولة في النظام النقدي السائد آنذاك (نظام الذهب) واستبدلته بنظام الذهب المسيّر[1]. واضطرت الدولة إلى التدخل في الشؤون الاقتصادية، ليس بهدف الحصول على الأموال أو القيام بالإصلاحات الاجتماعية، بل تدخلت أيضاً في السياسة الاقتصادية بصورة مباشرة وصولاً إلى أهداف اقتصادية واجتماعية محددة[2].

وبعد قيام الحرب العالمية الأولى 1914-1918 م. وما خلّفته من دمار في أوروبا من جهة، وكذلك قيام النظام الماركسي في روسيا القيصرية عام 1917 م. الذي يرتكز أساساً على نظام التخطيط الاقتصادي الشامل والتدخل المباشر في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية من جهة ثانية، قد أعطيا دفعاً قوياً لتدخل الدولة في الأمور الاقتصادية، وخصوصاً لإعادة بناء الاقتصاد الوطني الذي دمرته الحرب العالمية الأولى.

ثم جاءت بعد ذلك الأزمة الاقتصادية العالمية الأولى خلال الفترة 1929-1932 م، والتطور الفكري الذي حدث بعدها بصدور كتاب الأستاذ كينز عام 1936 م[3]. الذي يوصي بضرورة تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية لمعالجة الأزمات الاقتصادية بهدف إنقاذ النظام الرأسمالي.

---

(1) نظام الذهب المسيّر (المقنن): ـ النظرية الكلاسيكية للنقود تعتمد نظام الذهب التي تستوجب التطابق بين كمية الذهب الموجود لدى المصرف المركزي وحجم النقود في التداول. ونتيجة للتقلبات الاقتصادية وعدم استقرار الأسعار التي أحدثها نظام الذهب، أخذت الدولة تتدخل في حجم النقود في التداول بما يتناسب والمصلحة والوضع الاقتصادي الراهن بغض النظر عن كمية الذهب الموجودة.

(2) سلوى علي سليمان: **السياسة الاقتصادية**، وكالة المطبوعات، الكويت، 1973، ص 32 وما بعدها.

(3) جونماينرد كينز: **النظرية العامة للتشغيل، الفائدة والنقود**: نيويورك، شيكاغو، 1964 م.
J.M. Keynes: The general theory of employment interest and money.

وقد انتقد الأستاذ كينز الفكرة الأساسية للنظام الرأسمالي الحر، القائلة بأن النظام له القدرة الذاتية على علاج نفسه بنفسه، ولهذا اقترح ضرورة تدخل الدولة بهدف التغلب على المشاكل التي يواجهها النظام.

وقد اقترح استخدام سياسات مالية ونقدية جديدة طبّقت فعلاً من قبل الولايات المتحدة الأميركية بهدف مكافحة الأزمة الاقتصادية نهاية الثلاثينات، التي عرفت أيام الرئيس الأميركي روزفلت بالبرنامج الجديد (New Deal).

ويمكن تلخيص سمات السياسة الاقتصادية الجديدة في النقاط التالية:

- تدخل الدولة المباشر للتأثير على الطلب الإجمالي (للقطاع الخاص)، وذلك بزيادة الدخل وخفض الضرائب[1].
- زيادة الإنفاق العام عن طريق طلب القروض من الجهاز المصرفي[2].
- تشجيع المستثمرين والقضاء على المخاطر التي تحدّ من سلوكهم الاستثماري.

ثم قامت الحرب العالمية الثانية 39-1945 م، لتعطي دفعاً قوياً آخر لتدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية وخصوصاً لإعادة بناء الاقتصاد الوطني الذي دمرته الحرب.

1-5 ـ الخصائص المالية لنظام تدخل الدولة:

ويمكن تلخيص هذه الخصائص في النقاط التالية:

- عندما بدأت مجالس الشعب (البرلمانات) بالتوسع وسيطرة الطبقة الوسطى عليها، أخذ التخطيط الفعلي والنظرة الشمولية المستقبلية طريقه وأصبح التوسع في تقديم الخدمات العامة الضرورية أمراً لا بدّ منه.
- زيادة مطردة في حجم الإنفاق العام مع زيادة الأعباء المالية وارتفاع مستمر في حجم الميزانيات العامة.

---

(1) أنظر معجل الاستثمار، الفرع الثاني من الجزء الأول في الفصل الثالث من الباب الثالث.

(2) أنظر مكاثر الاستثمار في الفرع الأول من الجزء الأول في الفصل الثالث من الباب الثالث.

- ظهور نفقات جديدة (الضمان الاجتماعي، التقاعد، مساعدة العاطلين عن العمل. . . وغيرها) مما أدى إلى ضرورة فرض ضرائب جديدة.
- ازدياد حجم الإيرادات العامة من الضرائب، خصوصاً بعد تنوعها وشمولها جميع النشاطات الاقتصادية.
- وضع سياسات مالية لإعادة توزيع الدخل ولو بحدود ضيقة.
- أصبحت الميزانية العامة (الإنفاق العام) تؤثر مباشرة في الاقتصاد الوطني، كما أن الميزانية العامة أصبحت هي الأخرى تتأثر بالتقلبات الاقتصادية، حيث إن الإنفاق العام يؤدي إلى زيادة النشاط الاقتصادي ويؤثر مباشرة على حجم العمالة والإنتاج والاستهلاك والادخار وبقية المؤشرات الاقتصادية الأخرى، وهذا بدوره يزيد من حصيلة الضرائب التي تحصل عليها الخزانة العامة. وبالعكس في حالة الكساد والانكماش حيث تنخفض حصيلة الضرائب.
- لم يكن تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية كلياً بل جزئياً، أو كلما دعت الحاجة إلى ذلك. ومع انعدام وجود سياسة مالية واقتصادية واضحة المعالم (خطة)، فقد أدت زيادة النفقات العامة إلى نشوء ظاهرة العجز في الميزانية العامة وانعدام التوازن الاقتصادي، وأخيراً ظاهرة التضخم[1]، مع كل ما فيها من مساوىء وخصوصاً بالنسبة لذوي الدخل المحدود.

2-5 ـ مصادر الإيراد العام:

يمكن تلخيص مصادر الإيراد العام في هذا النظام في النقاط التالية:

- الضرائب المتنوعة والشاملة لجميع النشاطات الاقتصادية التي يقوم بها الأفراد والشركات.
- فرض ضرائب جمركية على السلع المستوردة من الخارج وذلك حماية للإنتاج المحلي. وهذه أول مرة تستخدم فيها سياسات مالية من أجل تحقيق أهداف اقتصادية تنموية.

(1) التضخم: هو الارتفاع المستمر في مستويات الأسعار.

- اللجوء إلى طلب القروض العامة وطريقة التمويل بالعجز[1]، وذلك عن طريق طلب القروض من المصرف المركزي وإصدار نقود قانونية مقابل أذونات خزانة محلية، مما يزيد من نسبة التضخم.

3-5 ـ أوجه الإنفاق العام:

وأهم أوجه الإنفاق العام يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- نتيجة لتوسع المدن اضطرت الدولة أن تتوسع في تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية وإقامة المؤسسات العامة لذلك (طرق، مدارس، مصحات، مستشفيات، ضمان اجتماعي. . . وغيرها)، ويتم تقديم هذه الخدمات بأسعار مناسبة (سعر التكلفة) بهدف تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية.
- الإنفاق العسكري والأمني.

4-5 ـ التطور الفكري المالي:

فيما يخص التطور الفكري المالي الذي استحدثه هذا النظام فيمكن وضعه في النقاط التالية:

- استخدمت لأول مرة سياسات مالية محددة لغرض الوصول إلى أهداف اقتصادية واجتماعية محددة، وخصوصاً فيما يتعلق بالتنمية وتوزيع الدخل والثروة.
- الوسائل التي استخدمت تتميز بالشمولية، حيث استخدمت جميع أنواع الضرائب وشملت جميع النشاطات الاقتصادية التي يقوم بها الأفراد.
- انعدام وجود التخطيط المالي المستقبلي أدى إلى زيادة النفقات العامة على الإيرادات العامة ونشوء ظاهرة العجز وانعدام التوازن الاقتصادي.

---

(1) التمويل بالعجز: ويعني زيادة الإنفاق العام رغم انخفاض حجم الإيرادات العامة. وتقوم الخزانة بطلب القروض من الأفراد والمؤسسات المحلية أو الأجنبية أو طلب القروض من المصرف المركزي مقابل سندات دين (أذونات خزانة محلية).

ـ لقد أصبح واضحاً أن للإنفاق العام مردوداً اقتصادياً واجتماعياً وله آثار على المؤشرات الاقتصادية المختلفة، وهذا لـه تأثير مباشر على حصيلة الضرائب والإيراد العام.

6 ـ المالية العامة في النظام الماركسي (الاقتصاد المخطط أو الموجَّه):

بعد نمو حجم القوة العاملة وازدياد قوتها ومطالبتها الفعّالة بالحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وخصوصاً بعد نجاح الحزب الشيوعي في روسيا القيصرية عام 1917 م. في استلام السلطة وإقامة نظام اقتصادي جديد يقوم على أساس الاشتراكية العلمية التي وضع أسسها الأستاذ كارل ماركس والتي تستند على إلغاء الملكية الخاصة في جميع المجالات والأنشطة والإبقاء على الملكية الجماعية (العامة) لوسائل الإنتاج، أصبح من أهم واجبات الدولة إدارة وتنظيم الشؤون الاقتصادية بصورة مباشرة. وهدف هذا التدخل لم يكن لمعالجة الأزمات فقط، بل لتعديل الهياكل الاقتصادية وتوجيه الإنتاج قبل حدوث الأزمة واستخدام الموارد المتاحة لصالح المجتمع.

والنظام الاقتصادي هذا يقوم على قوة الطبقة العاملة والقضاء على قوة الطبقة الرأسمالية التي تملك هذه الوسائل، ووضع جميع القوى الاقتصادية في خدمة الصالح العام والقضاء على جميع أوجه الاستغلال والاستعباد، ذلك لأن القطاع العام هو المالك الوحيد لوسائل الإنتاج.

1-6 ـ الخصائص المالية للنظام الماركسي:

وتتلخص الخصائص المالية في النقاط التالية:

ـ أدخل لينين فكرة التخطيط الاقتصادي[1] لجميع النشاطات الإنتاجية والخدمية. وبما أن الإنتاج وضعت لـه خطة، فلا بد من وضع خطة أو خطط للتمويل وخطط أخرى للمالية العامة. وتقوم الهيئة المركزية للتخطيط بوضع

---

(1) لينين، ف: **المجموعة الكاملة**، الجزء 36، ص 192. أنظر أيضاً: ابراهيم دسوقي أباظة وعبد العزيز غانم: **تاريخ الفكر السياسي**، بيروت، 1973 م، ص 353.

الخطط وتحديد المسارات والمؤشرات الاقتصادية (حجم الاستثمار، والإنتاج، والاستهلاك وغيرها) وكذلك الخطط اللازمة فيما يخص التعامل مع الخارج (التجارة الدولية). فالتخطيط هو سلاح لتحقيق الأهداف، كما أنه أداة لرقابة النشاطات الاقتصادية والحد من الانحرافات عن الأهداف المحددة.

- المؤسسات العامة فقط تقوم بعملية الاستثمارات وتمويلها. وهكذا فإن المدخرات الخاصة لا تلعب دوراً في الاقتصاد الوطني وبالتالي فإنها لا تؤدي إلى نقص الاستهلاك، لأن حجمها منخفض جداً.

- اتبعت الدولة نظام دفع الحوافز المالية للمنتجين بهدف زيادة الناتج، كي تحقق عن طريق ذلك أهدافاً جانبية أخرى مثل: إعادة توزيع الدخل، واختلاف حجم الدخل يؤدي إلى اختلاف حجم الاستهلاك والادخار لكل منتج.

2-6 ـ مصادر الإيرادات العامة:

يمكن تلخيص مصادر الإيراد العام في النقاط التالية:

- الجزء الأكبر من الموارد المالية يأتي عن طريق إيرادات القطاع العام والقطاع التعاوني (الجماعي)، حيث تتمتع المشاريع الإنتاجية في هذين القطاعين باستقلالية قانونية ومالية، وتعمل على أساس تحقيق مبدأ تغطية النفقات أولاً ثم تحقيق فائض ثانياً. فإذا ما تحقق الفائض فإن جزءاً كبيراً منه يتحول إلى الميزانية العامة للدولة. ويتحقق الفائض عن طريق البيع بالسعر المخطط وهو أعلى قليلاً من سعر التكلفة المخطط. وإذا ما تحقق عجز فإنه يغطى من ميزانية الدولة نفسها.

- الفائض الذي يحققه المشروع الواحد يقسم إلى ثلاثة أجزاء:
الجزء الأول: لتمويل الاستثمارات (التمويل الذاتي).
الجزء الثاني: ويوجه إلى صندوق الخدمات الخاص بالعاملين.
الجزء الثالث: ويكون من حصة الميزانية العامة للدولة.

وهذا الجزء الأخير يعتبر ضريبة على الفائض الذي تحققه المنشآت الإنتاجية.

وهو ما يماثل ضريبة الشركات، أو الضرائب غير المباشرة الأخرى.

- الضرائب المباشرة على الدخل لا تستخدم كوسيلة للإيراد العام، ولكن النظام يعتمد أساساً على الضرائب غير المباشرة التي نضيفها إلى أسعار السلع الاستهلاكية. وقد انخفضت أهمية الضرائب كمورد للميزانية بسبب الزيادة في حجم الفائض المتحصل عليه من المنشآت الإنتاجية. وتعتبر الضرائب غير المباشرة أداة لتحقيق أهداف المجتمع السياسية والاجتماعية وخصوصاً للحد من الاستهلاك الخاص. فالضرائب لا تستخدم لتوجيه الإنتاج أو لإعادة توزيع الدخل.

- الاقتراض العام (القرض الداخلي) يعتبر أحد الموارد المالية في هذا النظام ولكن ليس بصورة علنية، وقد اعتمدت هذه الطريقة لتمويل الاستثمارات خلال الفترات الأولى لمراحل التنمية والتصنيع في الدول الاشتراكية، حيث أطلق عليها اصطلاح (المشاركة الحرة للأفراد في تمويل المشاريع). إنه نوع من الاقتراض الإجباري من أفراد الشعب. وقد اضمحلت أهمية هذه القروض كمصدر إيراد للخزانة العامة للدولة.

أما بالنسبة للقروض الخارجية فإنها تتم فيما بين الدول الاشتراكية المتضامنة في مجلس التعاون الاقتصادي (الكوميكون)، حيث تتولى كل دولة تقديم المساعدة للدول الأخرى. كما يتم الاقتراض من الدول الغربية الرأسمالية والمنظمات الدولية المختلفة.

3-6 ـ أوجه الإنفاق العام:

إن للإنفاق في هذا النظام الأنواع التالية:

- الإنفاق على جميع الخدمات الاجتماعية.
- الإنفاق التنموي، وتمويل المشاريع الإنتاجية والخدمية.
- الإنفاق العسكري.

4-6 ـ التطور الفكري المالي:

يتلخص التطور الفكري المالي الذي استحدثه هذا النظام في النقاط التالية:

- تقوم الهيئة المركزية للتخطيط بتحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وبالتدخل المباشر في الشؤون الاقتصادية للمجتمع عن طريق استخدام الوسائل المالية.
- الاعتماد على فائض المنشآت الانتاجية التابعة للقطاع العام كمصدر للإيرادات العامة بالدرجة الأولى، ثم الضرائب غير المباشرة بالدرجة الثانية. أما الضرائب المباشرة فإنها غير موجودة في هذا النظام.
- التخطيط الاقتصادي والاجتماعي لجميع النشاطات الاقتصادية الداخلية والخارجية تقوم به الهيئة المركزية للتخطيط، ولهذا يطلق على هذا (النظام المخطط أو الموجَّه).
- بالنظر لأهمية المردود الاقتصادي والاجتماعي للإنفاق العام، فإن الدولة أصبحت هي الجهة الوحيدة التي تقوم بالاستثمارات بجميع أنواعها.

7 ـ المالية العامة في النظام الاقتصادي المختلط (في الدول النامية):

النظام الاقتصادي المختلط هو النظام الرأسمالي (الليبرالي) مع تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع الواحد.

وفي مثل هذا النظام تعطى للأفراد والشركات حرية التصرف والقيام بالنشاطات الاقتصادية المختلفة، ولكن من حق الدولة التدخل المباشر وغير المباشر لتصحيح المؤشرات الاقتصادية بما يتوافق مع العدالة الاجتماعية والتنمية المتوازنة لجميع القطاعات والأفراد، وذلك لتداخل العلاقة الاقتصادية بين الرأسماليين والقيادات السياسية. وتقوم أجهزة الدولة بالتخطيط لبعض القطاعات الانتاجية، ولهذا يطلق على هذا النظام (الليبرالية المخططة). ومن الدول المتقدمة التي تتبع هذا النظام أيضاً فرنسا، وألمانيا الغربية، حيث تستخدم الأولى مصطلح (Planification) والثانية (Soziale

(Marktwirtschaft). والجدير بالذكر أن هذا النظام يعتبر أكثر شيوعاً ليس في الدول المتقدمة فحسب، بل وحتى في الكثير من الدول النامية.

1-7 ـ الخصائص المالية للنظام المختلط:

تتلخّص أهم سمات هذا النظام في النقاط التالية:

- التأكيد على أهمية القطاع الخاص بالنسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومسؤولية كل فرد عن نشاطاته الإنتاجية والخدمية.
- الأهداف الموضوعة ليست موحدة بل مختلفة، لأنها تتضمن أهدافاً لتحقيق حرية التصرف الفردية (الليبرالية)، وأهدافاً أخرى، تتدخل الدولة لتحقيقها، تتعلق بالتوزيع العادل للدخل والثروة (دعم الأسعار).
- الأهداف والنفقات العامة ليست حيادية، بل العكس، حيث إنها تؤثر وتتأثر بالمؤشرات الاقتصادية المختلفة مثل العمالة، توزيع الدخل وضمان احتياجات المجتمع.
- تغيير هيكل النفقات العامة من حيث الوظائف المناطة بها، بحيث تحقق أفضل الأهداف العامة اقتصادية كانت أم اجتماعية.
- الضرائب تعتبر المصدر الأساسي للإيراد العام، كما أنها الوسيلة المثلى لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية محددة.
- استخدام الموارد المالية وربطها بالسياسة النقدية في سبيل تحقيق أهداف اقتصادية ذات شمولية أكبر (العمالة الكاملة، توزيع الدخل والثروة بصورة أكثر عدالة).
- العمل على توزيع رأس مال الشركات العامة على الأفراد، وبالعكس مشاركة الدولة في رأس مال الشركات الكبيرة الخاصة (فردية/ عائلية)، وذلك بهدف مشاركة الأفراد أولاً ثم لمنع تحكّم القطاع العام في القطاع الخاص أو العكس.
- مراقبة الاحتكارات ومنع الاتفاقات حول الأسعار أو الكميات بين المنشآت

الإنتاجية أو الخدمية وذلك لمنع استغلال المواطنين.

- الحفاظ على استقرار النظام الاجتماعي وذلك عن طريق تخفيف الفروقات الاجتماعية بين فئات المجتمع الواحد، واستخدام الوسائل المالية لتحقيق النمو وتطور الهياكل الاقتصادية.
- استخدام العلوم والنظريات الحديثة للحصول على أكبر الموارد المالية ومراقبة أوجه الصرف، ومعرفة جميع المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية التي تتأثر وتؤثر في القرار السياسي من النواحي المالية.

2-7 ـ مصادر الإيراد العام في النظام المختلط:

تختلف الدول الصناعية المتقدمة عن الدول النامية من حيث تنوّع مصادر الإيراد العام. فالدول الصناعية تستخدم جميع أنواع الضرائب والرسوم وغيرها بهدف زيادة الإيراد العام والبحث عن وسائل جديدة لفرض الضرائب (مثل ضريبة القيمة المضافة التي تفرض على السلع)، ذلك لأن الضرائب تعتبر المصدر الأساسي للإيراد العام بالنسبة لها، كما أنها الوسيلة المثلى لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية محددة. كذلك الأمر بالنسبة للقرض العام (القرض الحقيقي) من الجمهور مقابل سندات مضمونة، فإنه يعتبر إحدى الوسائل المالية ذات التأثير العام والشمولي على الاقتصاد الوطني المتقدم.

أما بالنسبة للدول النامية فإن أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مختلفة تماماً. فهي تعتمد بالدرجة الأولى على احتكاراتها (الإنتاجية أو الخدمية) وما ينتج عنها من فائض قطاع الأعمال. إضافة إلى اعتمادها على الضرائب غير المباشرة التي تضاف إلى سعر السلعة. وسبب تدني أهمية الضرائب المباشرة كمصدر من مصادر الإيراد العام، يرجع إلى انخفاض المستوى التعليمي والثقافي لأفراد المجتمعات النامية وعدم مسك الدفاتر والسجلات المحاسبية.

أضف إلى ذلك فإن القرض العام (الحقيقي) لا يشكل مورداً بالنسبة للميزانية العامة، وذلك يرجع إلى تدني الدخل الفردي في أغلب الدول النامية من جهة وإلى انعدام الثقة بالسلطة السياسية وبالسندات التي تصدرها

المؤسسات والإدارات العامة من جهة ثانية، ولهذا تلجأ الخزانة العامة إلى طلب القروض من المصرف المركزي (القروض المزيفة) مقابل أذونات خزانة محلية[1]. ومن نتائج زيادة حجم هذه القروض يزداد عرض النقود في الاقتصاد الوطني وترتفع معه الأسعار بصورة مستمرة ومتزايدة مما يولّد خطر التضخم الذي يلاحظ في أغلب الدول النامية اليوم.

كما تلجأ بعض الدول النامية إلى المصادر الأجنبية (القروض الأجنبية) لتمويل الإنفاق العام. ويكمن الخطر في هذه القروض الأجنبية، في إمكانية تدخّل الجهات الأجنبية في الشؤون الداخلية للبلاد وبالتالي خسارة بعض من السيادة الوطنية.

3-7 ـ الإنفاق العام في النظام المختلط:

إن أوجه الإنفاق العام في هذا النظام ثلاثة وهي:

- الإنفاق الجاري.
- الإنفاق التنموي.
- الإنفاق العسكري والأمني.

4-7 ـ التطور الفكري المالي الذي استحدثه النظام:

يعتمد هذا النظام على الخطط المالية التقديرية والاحتياطية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية محددة. كما أنه يستخدم جميع أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة بهدف زيادة حجم الإيراد العام، مع استخدام وسيلة القرض العام كعامل مساعد في الحصول على إيرادات إضافية للخزينة العامة. أضف إلى ذلك القيام بدراسات مستمرة لاحتساب المردود الاقتصادي الذي أحدثته القرارات السياسية المالية. ويمكن القول إن هذا النظام قد أخذ من الأنظمة المالية السابق ذكرها الشيء الكثير ولم يحدث أيّ تطوير لها.

---

(1) أنظر الجزء الخاص بالقروض الحقيقية والقروض المزيفة في الباب الخامس من هذا الكتاب.

8 ـ المالية العامة في النظام الاشتراكي الجماهيري:

النظرية العالمية الثالثة، التي طرحها الأخ/ العقيد معمر القذافي في الكتاب الأخضر، تعتبر نظرية حديثة. والجماهيرية منذ ذلك الحين بصدد تطبيق الاشتراكية الجديدة، التي تستند على المقولات التي جاءت بها هذه النظرية التي من أهم أهدافها مشاركة جميع أفراد المجتمع في اتخاذ القرارات المتعلقة بحياتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى مشاركتهم في الناتج الطبيعي كل حسب كفاءته وطاقاته.

وبما أن قانون الضرائب المعمول به حالياً في ليبيا ما زال قانون رقم 64 لسنة 1973 م، فإن هذه الصفحات التالية ما هي إلا مجرد مقترح أو تصوّر للعمل به عند تطبيق نظام الضرائب الجماهيري الجديد.

8-1 ـ الخصائص الاقتصادية والمالية للنظام الجماهيري[1]:

يتميز النظام الجماهيري عن غيره من الأنظمة بالخصائص التالية:

- الهدف الأساسي للمجتمع الجماهيري هو سعادة الإنسان، ويمكن الوصول إلى هذا الهدف عند حصول الفرد على حريته المادية وغير المادية والمجتمع يتكفل بالمحافظة على ذلك.
- القواعد الطبيعية هي المقياس والمرجع والمصدر الوحيد للعلاقات الإنسانية[2].
- ضمان حاجات جميع أفراد المجتمع وذلك بمنع جميع أنواع الاستغلال المباشرة وغير المباشرة، وتطبيق مقولات: البيت لساكنه، شركاء لا أجراء، الأرض لمن يزرعها.

---

(1) معمر القذافي: **الكتاب الأخضر**، الناشر: المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طبعة يناير 1984 م، طرابلس، ص ص 75-113.
أنظر كذلك: أبو القاسم الطبولي وآخرون، **أساسيات الاقتصاد**، الطبعة الأولى، 1980 م، ص ص 40-46.

(2) محمد لطفي فرحات: **معالم لنظرية اقتصادية جديدة**، الطبعة الأولى، طرابلس، 1984 م.

- الملكية الخاصة لعوامل الإنتاج (الأرض ورأس المال)، والسماح للأفراد بممارسة أي نشاط اقتصادي (إنتاجي أو خدمي) بشرط عدم استغلال الغير.
- الاقتصاد الجماهيري هو اقتصاد مختلط فيما يتعلق بملكية عناصر الإنتاج، حيث توجد فيه مؤسسات إنتاجية فردية خاصة وتعاونية وجماعية (تشاركية)، إضافة إلى الملكية العامة الشعبية للمجتمع. واستناداً لهذه الخاصية فإنه من المسموح للأفراد إشباع حاجاتهم المادية عن طريق العمل فرادى أو جماعات أو العمل في المشاريع العامة كشركاء في الإنتاج أو القيام بخدمة عامة والمجتمع هو المسؤول عن إشباع الحاجات المادية.
- حق الملكية الخاصة للمسكن والمركوب بشرط عدم تأجيرها للغير واستغلاله.
- المساواة بين عناصر الإنتاج عند توزيع الناتج، وهذا يعني المساواة بين الطبيعة (الأرض والمواد الخام) والعمل (الإنسان) ورأس المال. وهذا يقود إلى المساواة في الاستهلاك للناتج الطبيعي.
- كل فرد من أفراد المجتمع يحق له أن يدخر ضمن حاجاته، وكل فرد له حق ادخار أي مبلغ ملائم ومناسب له، وهكذا يحق له الاستثمار[1].
- حق استغلال عناصر الإنتاج بشرط عدم استغلال آخرين (الأرض لمن يزرعها).

2-8 ـ الملكية الخاصة وعلاقتها بفرض الرسوم والضرائب:

السؤال المطروح للمناقشة يدور حول إمكانية فرض الضرائب في النظام الجماهيري، ومحاولة الإجابة على هذا السؤال كالآتي:

إن إعطاء الأفراد أو الجماعات حق الملكية الخاصة أو الجماعية لعناصر الإنتاج والسماح لهم باستخدامها واستغلال منافعها، لا بدّ وأن يتبعه واجب تحمل نفقات الخدمات العامة التي يقدمها المجتمع إلى أفراده (تعليم، صحة، ماء،

---

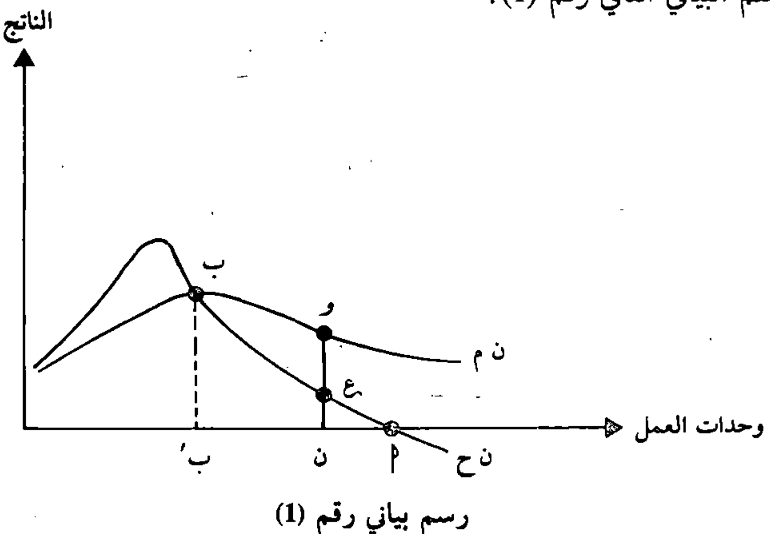
(1) ميثم صاحب عجام: الادخار في النظام الاشتراكي الجماهيري، منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ندوة بلغراد، 1982، ص ص 195-213.

كهرباء، مـرافق عامـة، إضافـة إلى نفقات الـدفاع والأمن والعـدل)، ذلك لأن للأفراد حقـوقاً وواجبـات أمام المجتمـع. فإذا كـان الفرد يستمتـع بحق الملكية الخاصة وقدسيتها، ويحصل على شتى أنواع الخدمات العامة، فلا بد من مساهمته في تحمل جزء من النفقات العامة، وذلك عن طـريق استقطاع جـزء من إنتاجـه (دخله) لصالح المجتمع، وهذا الجزء يعتبر ضرائب مفروضة على الدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أو رسوماً مقابل الخدمـات التي يحصل عليهـا من جهات مختلفة.

وعملية فرض الضرائب في النظام الجماهـيري تستند من النـاحية النـظرية إلى قانون الغلة المتناقصة (دالة الإنتاج)، الذي يعتمد على الفرضيات التالية:

- وحدة عنصر الإنتاج تبقى ثابتة (مثلاً الأرض وما فيها من مواد خام).
- عنصر الإنتـاج (العمل وأدوات العمـل) تزداد عـلى أساس وحـدات إضافيـة بصورة متتابعة.
- مستوى التقنية يبقى ثابتاً.

إن عملية الإنتاج تتراوح بين النقطة (أ) والنقطة (ب)، أي بين قمة النـاتج المتوسط وبين قمة الناتج الكلي (النـاتج الحـدي يساوي صفـراً)، وذلك حسب الرسم البياني التالي رقم (1).



رسم بياني رقم (1)

ففي النظام الرأسمالي يدفع المشروع (رب العمل) الأجور للعمال حسب الناتج الحدي للعامل الأخير (يدفع ن ع)، الذي يتناقص مع زيادة عدد العمال، ويزداد مع تناقص عددهم. في حين يحصل المشروع على الناتج المتوسط للعامل الواحد (يحصل على ن و)، وهو بطبيعة الحال أكبر من الناتج الحدي، أي أكبر مما يدفع من أجور للعامل الواحد. وهذا الفرق بين الناتج الحدي والناتج المتوسط (الفرق و ع) يبقى من حصة المشروع (رب العمل)، الذي يزداد مع زيادة عدد العمال وتناقص إنتاجهم الحدي. علماً بأن زيادة أو نقصان عدد العمال في المشروع الرأسمالي تختلف حسب تقلبات الأجور وأسعار السلعة في السوق.

إن هذا الفرق بين الناتج المتوسط والناتج الحدي (و ع) هو في الحقيقة حصة عنصر الإنتاج الثابت (الأرض) ويأخذها رب العمل (صاحب الأرض). أما في النظام الجماهيري، حيث لا أجور تدفع للمنتجين، بل مشاركة في الناتج بصورة متساوية بين عناصر الإنتاج التي ساهمت في عملية الإنتاج، فإن الناتج الكلي يقسم بين عناصر الإنتاج، وهكذا يقسم الناتج إلى جزئين متساويين[1]: الجزء الأول لعنصر الإنتاج المتغير (العمل) والجزء الثاني لعنصر الإنتاج الثابت (الأرض). وبما أن الأرض ليست ملكاً لأحد، فإن حصتها تذهب إلى خزانة المجتمع كإيراد عام. وهكذا تحصل خزانة المجتمع على جزء من ناتج عناصر الإنتاج، بهدف تمويل المشاريع العامة الإنتاجية أو الخدمية.

3-8 ـ فرض الضرائب على فئات المجتمع:

تقسم فئات المجتمع في الجماهيرية حسب موقعهم في النشاطات الاقتصادية إلى ما يلي[2]:

1-3-8 ـ النشاطات الاقتصادية الخاصة:

وهي النشاطات الإنتاجية والخدمية التي يقوم بها الأفراد أو العائلات أو

(1) يمكن قسمة الناتج إلى ثلاثة أو أربعة أجزاء حسب عناصر الإنتاج المساهمة فيه.
(2) صالح الميهوب: مفهوم وأهمية الإنتاج في المجتمع الجماهيري، ص 10.

التعاونيات أو التشاركيات[1]. وفي مثل هذه الأنشطة يعمل أفراد العائلة الواحدة دون استخدام لعمل الغير بأجر أو بدون أجر، وهم يتقاسمون الإنتاج فيما بينهم.

وأفضل مثال لذلك هو النشاط الزراعي:

مزارع يمتلك مزرعه يديرها بنفسه مع أفراد عائلته دون استخدام الغير. والإنتاج يستغل لإشباع الحاجات الآنية أو للادخار في سبيل تنمية المزرعة وتطويرها في المستقبل، وهذا يؤدي إلى زيادة الناتج وزيادة القدرة على إشباع الحاجات بكيفية أفضل.

إن فرض ضرائب على دخل هذا المزارع ضرورة لا بدّ منها وذلك للأسباب التالية:

- المزارع يستخدم عنصر الإنتاج (الأرض والماء) وهو عنصر نادر في ليبيا وليس من حق المزارع امتلاكه لوحده، بل هو ملك المجتمع، ومن حق المجتمع أن يستقطع جزءاً من دخل المزارع مقابل استخدام عنصر الإنتاج الأرض.
- المزارع وأفراد عائلته يحصلون على خدمات اجتماعية كثيرة (تعليم، صحة، إرشادات، مرافق وغيرها) ومن الضروري أن يشارك المزارع في تحمل جزء من نفقات هذه الخدمات، وذلك عن طريق فرض ضرائب مباشرة على دخله المزرعي.
- فرض الضرائب يعتبر أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل والثروة، ولا بدّ أن تؤخذ درجة الإعالة بنظر الاعتبار وحجم الناتج في المزرعة الواحدة.

لذا فالدخل الخاضع للضريبة هو ما زاد عن أقصى معاش يحصل عليه موظف في خدمة عامة[2].

---

(1) ميثم صاحب عجام: **الاستثمار والمستثمرون في الاقتصاد الاشتراكي الجماهيري**، الهيئة القومية للبحث العلمي، طرابلس، 1981 م. (هناك فرق جوهري بين التشاركيات والتعاونيات، إذ إن التشاركيات ينعدم فيها الأجير).

(2) هذا مقترح للعمل به عند تطبيق نظام الضرائب الجماهيري الجديد.

8-3-2 ـ الأفراد الذين يعملون في مؤسسة اشتراكية إنتاجية:

ويقسم الناتج بين عناصر الإنتاج الثلاثة، ويأخذ الشريك الواحد نصيبه من الناتج ويتصرف فيه على النحو الذي يراه مناسباً له ولعائلته، إنه وحده الذي يقرر كم يستهلك وكم يدخر.

وبما أن المنتج قد حصل على نصيبه كاملاً من الناتج، فإن عليه أن يدفع مقابل الخدمات الاجتماعية التي يحصل عليها جزءاً من إنتاجه (دخله) لصالح المجتمع. ولكن بما أن المجتمع يحصل على حصة رأس المال في الإنتاج وذلك نظير تقديمه لهذا العنصر إلى المؤسسة الإنتاجية ويحصل أيضاً على حصة الأرض (نظراً لأنها ليست ملكاً لأحد)، أو أنه يحصل على المبلغ الفائض والمتبقي من حصة المواد الخام في الإنتاج، فمن الممكن إعفاء المنتج من دفع الضرائب.

وفي حالة فرض ضرائب مباشرة تحقيقاً لمبدأ العدالة الاجتماعية، فلا بدّ من استقطاعها من نصيبه مباشرة بعد عملية التوزيع بين عناصر الإنتاج، وذلك توفيراً للوقت والجهد والنفقات عند جباية الضرائب.

8-3-3 ـ الأفراد الذين يقومون بتأدية خدمة عامة للمجتمع:

ويتكفل المجتمع بإشباع حاجاتهم نظير ما يقدمونه من خدمات عامة (أساتذة، قضاة، أطباء، وغيرهم من الموظفين)، والمجتمع هو الذي يحدد قيمة الخدمات التي يقدمونها له ويدفع لهم مرتبات تكون كافية لإشباع حاجاتهم.

فالموظف في الإدارات العامة يقدم خدمة إلى المجتمع لقاء مرتب شهري يحدده له المجتمع، إنه يخدم المجتمع لقاء مقابل، والمجتمع يقدم له خدمات اجتماعية، ولهذا فمن الواجب أن يدفع مقابل هذه الخدمات الاجتماعية جزءاً من دخله، يدفعه على شكل ضرائب ورسوم مباشرة حسب طلبه للخدمات. وفي حالة أن الموظف على استعداد أن يعمل ساعات إضافية بالمجان لصالح المجتمع فمن حقه الحصول على خدمات مجانية بنفس القيمة.

إن فرض الضرائب المباشرة يعتبر ضرورة اجتماعية، كوسيلة لإحلال العدالة

الاجتماعية بين أفراد المجتمع الواحد، حيث تؤخذ درجة الإعالة بنظر الاعتبار. ففي حالة حصول فئة أو شريحة واحدة من الموظفين على مرتب شهري متساوٍ تقريباً (أطباء على مستوى واحد من الخبرة) فمن الواجب أن يفرض سعر ضريبي مختلف وذلك حسب درجة الإعالة. أي أن الطبيب الذي يعيل عدداً من الأطفال والشيوخ أكبر من زميله، عليه أن يدفع ضريبة أقل. وبالعكس يدفع ضرائب أكبر إذا كان عازباً[1].

ورُبَّ من يعترض على هذا الإجراء، لأنه غير عادل أيضاً، حيث إن الشخص الذي عنده عدد أكبر من الأطفال يحصل على خدمات أكثر وعليه أن يدفع رسوماً وضرائب أكثر أيضاً. أما الأعزب أو المتزوج وليس له أطفال أو عنده طفل واحد، فإنه لا يحصل على خدمات إلا القليل جداً وعليه أن يدفع رسوماً وضرائب أقل. إن هذا الاعتراض مقبول، ولكن تطبيق ذلك سيؤدي بالتالي إلى التفاوت الطبقي أو التفاوت بين أفراد الفئة الواحدة من حيث الثروة والدخل: فالعائلة الصغيرة تتكون لديها مدخرات أكبر وثروة أضخم من العائلة الكبيرة. وفي سبيل الوصول إلى حل وسط يفضل أن تدفع الخزانة العامة دعماً مالياً إلى العائلات الكبيرة وتخصم منها رسوماً مقابل الخدمات التي يقدمها المجتمع إلى العائلة الواحدة. وفي حالة إلغاء الضرائب المفروضة على الفئتين الأخيرتين (الأفراد الذين يعملون في مؤسسة اشتراكية والأفراد الذين يقومون بتأدية خدمة عامة) بهدف تقليص الكادر الوظيفي العامل في أمانة الخزانة، فلا بد من استقطاع نسبة تصاعدية من المرتبات الشهرية من جميع الأفراد العاملين ضمن هاتين الفئتين كإيرادات للخزانة لسد النفقات الاجتماعية، إضافة إلى فرض رسوم تدفع مقابل الخدمات التي يحصل عليها أفراد العائلة الواحدة. أما بالنسبة للفئة الأولى (النشاط الاقتصادي الخاص) فإنه من اللازم أن تفرض عليهم ضرائب ورسوم مقابل الخدمات التي يحصلون عليها، وذلك حسب الدخل الذي يحصلون عليه سنوياً، مع أخذ درجة الإعالة بنظر الاعتبار.

---

(1) مع ملاحظة أن قانون الضرائب الليبي لا يفرّق بين الشخص الذي يعيل طفلاً واحداً أو أكثر من حيث الإعفاءات مقابل أعباء المعيشة.

4-3-8 ـ الأفراد الذين لا يقومون بأي نشاط اقتصادي:

وهؤلاء لا يدخلون ضمن أي فئة من الفئات الثلاث السابقة، وهؤلاء هم العجزة والمعاقون لسبب من الأسباب، ومن واجب المجتمع أن يتكفل بإشباع حاجاتهم مدى الحياة، وذلك إما عن طريق فتح دور خاصة لهم (دور العجزة) أو منح دعم مالي لذويهم ـ إن وجدوا ـ للعناية بهم ضمن أفراد العائلة مع وجوب مراقبة ذلك من قبل الهندسة الاجتماعية. وهذا جزء من واجب المجتمع أمام كل أفراده.

4-8 ـ الإيرادات العامة في النظام الجماهيري:

تتلخص الإيرادات العامة في النقاط التالية[1]:

- ضرائب دخول الأعمال (التجارة والصناعة والحرف والشركات).
- ضرائب دخول الأفراد (مرتبات، مهن حرة، ودائع لدى المصارف وحسابات التوفير، دخول خارجية للمقيمين).
- ضريبة الجمارك (واردات وصادرات).
- رسوم الدمغة ورسوم الإنتاج (مياه غازية، منتجات النفط).
- رسوم خدمية (قضاء، محاماة، نقل بري، نقل جوي، بريد ومواصلات، رسوم موانىء، رسوم كهرباء، رسوم الخدمات الزراعية، رسوم خدمات الشرطة، إيرادات خدمات الإسكان، إيرادات خدمات متنوعة).
- فائض قطاع الأعمال (عوائد الوحدات الإنتاجية، شركات التأمين، مصرف ليبيا المركزي).

---

(1) ما زالت عائدات النفط تعتبر من المصادر المهمة لسد العجز في الميزانية العامة في ليبيا. ولكن هذا المصدر يجب أن يخصص بالكامل لتمويل مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية وليس لسد العجز في الميزانية. أنظر الجزء الخاص بالإيرادات الفعلية والمتوقعة، (الجزء الأول من الفصل الأول في الباب الثاني).

5-8 ـ النفقات العامة في النظام الجماهيري:

الإنفاق العام في الجماهيرية على ثلاثة أنواع:

- الإنفاق الجاري (الميزانية الإدارية).
- الإنفاق التنموي (ميزانية التنمية).
- الإنفاق العسكري والأمني.

6-8 ـ إعداد الميزانية العامة في النظام الجماهيري[1]:

إن الجهات المسؤولة عن إعداد ووضع الميزانية العامة تختلف حسب اختلاف النظام السياسي القائم.

ففي الأنظمة الرأسمالية تقوم أمانات (وزارات) الخزانة بجمع قوائم النفقات التقديرية اللازمة للوزارات المختلفة والإدارات التابعة لها وقوائم الإيرادات المتوقعة لنفس الإدارات. وتنسق هذه القوائم المالية وتوضع في أبواب مخصصة لكل نوع من النفقات والإيرادات العامة، وتوضع الخطة الأولية (المبدئية) وتعرض على مجلس الوزراء حيث تناقش وتعدل وتنسق المقترحات وتوزّع الموارد على الوزارات المختلفة والإدارات التابعة لها، ثم تعرض على السلطة التشريعية (البرلمان، مجلس الشعب، مجلس النواب، مجلس الأمة) لمناقشتها ثم استصدار قانون بعد الموافقة عليها.

أما في النظام الماركسي فإن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية تتحدد عن طريق الهيئة المركزية للتخطيط، حيث إنها هي التي تحدد حجم ونوعية وكيفية الإنفاق العام. وتوضع الخطة وتعرض على اللجنة المركزية للحزب ويعتمدها أعضاء الحزب الواحد، الحاكم المطلق في الدولة.

أما في النظام الاشتراكي الجماهيري، الذي يشترط المشاركة الفعلية للجماهير

---

(1) صالح الميهوب: «**التخطيط في المجتمع الاشتراكي الجماهيري**»، ندوة مدريد 1980 م، منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، الجزء الثاني، ص ص 151-170.

في إعداد الخطة المالية، وذلك عن طريق المؤتمرات الشعبية، إذ إنها هي صاحبة الحق في اتخاذ القرار، فالخطة تبدأ في المؤتمرات الشعبية وتمر باللجان الشعبية النوعية في البلدية وتنسق من قبل اللجنة الشعبية للخزانة بالبلدية، وتعرض على اللجنة الشعبية العامة بالبلدية، وهذه بدورها تقدمها إلى اللجنة الشعبية العامة للخزانة، حيث تنسق جميع المقترحات من جميع البلديات وتوضع ضمن الخطة الموحدة وتقدم إلى اللجنة الشعبية العامة في الجماهيرية.

وهكذا توضع المقترحات الخاصة بجميع البلديات في خطة موحدة وتعرض على المؤتمرات الشعبية لمناقشتها، وتحوّل بعد إجراء التعديلات إلى مؤتمر الشعب العام لصياغة قرارات المؤتمرات الشعبية، واستصدار قانون خاص لتنفيذ الخطة المالية (الميزانية الإدارية).

أما فيما يخص مرحلة التنفيذ فإنها تبدأ وتنتهي أيضاً باللجان الشعبية النوعية بالبلديات، حيث إنها هي المسؤولة أمام المؤتمرات الشعبية في البلدية الواحدة.

7-8 ـ التطور الفكري المالي الذي أحدثه النظام الجماهيري:

يتلخص التطور الفكري المالي الذي أحدثه هذا النظام في النقاط التالية:

- يعتبر النظام الاشتراكي الجماهيري نظاماً مختلطاً، يسيطر فيه القطاع العام على الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. وفي الوقت نفسه أعطيت الحرية الاقتصادية للأفراد والجماعات للمساهمة في النشاطات الإنتاجية والخدمية، بشرط عدم استغلال الغير.
- تستخدم الخطط المالية بأنواعها المختلفة كأدوات للتخطيط ومراقبة التنفيذ وحسن الأداء.
- مشاركة أفراد المجتمع في وضع الخطط ومناقشتها من خلال مؤتمراتهم الشعبية. واللجان الشعبية النوعية مسؤولة عن مراقبة التنفيذ.
- عند توزيع الموارد المالية يتبع النظام اللامركزي، حيث تحصل كل بلدية على جزء من الموارد العامة تنفقها ضمن الخطة الموضوعة للبلدية كوحدة إدارية مستقلة مالياً.

- تستخدم جميع أنواع الضرائب والرسوم كوسيلة للحصول على الإيرادات العامة والعمل على زيادتها كي تصبح بديلاً لعائدات النفط المستخدمة لتغطية العجز في الميزانية العامة[1]. إضافة إلى استخدام القرض العام كعامل مساعد في الحصول على إيرادات إضافية للخزانة.

- الهدف من الإنفاق التنموي هو القيام بالاستثمارات طويلة الأجل ذات المردود العام، وقد وضعت الخطط التنموية التي تغطي الفترة الزمنية 73-1985 م لزيادة حجم الاستثمارات العامة وزيادة مردودها على أفراد المجتمع.

(1) المقصود إيجاد مصادر إنتاجية وخدمية جديدة، أي توسيع النشاطات الإنتاجية والخدمية بصورة عامة وشاملة.



الفصل الثالث

أهداف المالية العامة

1 ـ السلطة صاحبة القرار وتحديد الأهداف:

المالية العامة هي وسيلة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، وهذه الأهداف تمثل في حد ذاتها أهداف السلطة، السلطة التي بيدها حق اتخاذ القرار السياسي والاقتصادي.

والسلطة إما أن تكون بيد السلطة التشريعية (المؤتمرات الشعبية، مجلس النواب، البرلمان)، أو هي سلطة مجموعة من النبلاء والأعيان (أرستقراطية) أو سلطة الرجل الواحد (الملك، السلطان، الوالي).

إذاً، فالأهداف هي أهداف القيادة السياسية بغضّ النظر عما إذا وافق أفراد المجتمع أم لم يوافقوا عليها..

فالسلطة هي التي تقرر أن يكون الهدف الأول هو شراء السلاح وتقوية الجيش، أم يكون الهدف الأول هو إشباع الحاجات الاستهلاكية لأفراد المجتمع (مقولة: الزبدة أم المدفع). كما تقرر أن يكون الهدف الأول هو زيادة المدخرات عن طريق التقشف، من أجل زيادة رأس المال النقدي لتمويل الاستثمارات من أجل رفع المستوى المعيشي للأفراد على المدى الطويل. أو يكون الهدف الأول هو زيادة حجم الاستهلاك الحالي وتأجيل الاستثمارات.

وقد يكون الهدف الأول هو التنمية الاقتصادية بغض النظر عن مبدأ العدالة

الاجتماعية، أو الهدف الأول هو العدالة الاجتماعية ولكن بدون تنمية اقتصادية. فتحديد الأهداف وأهميتها إذاً بيد صاحب أو أصحاب السلطة والقرار. ولكي تستطيع السلطة القيام بمثل هذه الوظائف لتحقيق هذه الأهداف، فإنها تحتاج إلى موارد مالية بقصد إنفاقها. فهي تحصل على سلع وخدمات مقابل صرف الموارد المالية التي حجصلت عليها على شكل ضرائب ورسوم.

كما أن السلطة قد تفرض الضرائب وتطلب القروض من أفراد المجتمع، بهدف تعديل بعض المؤشرات والظواهر الاقتصادية والاجتماعية (زيادة نسبة الضرائب أيام التضخم).

والنظريات الكلاسيكية تعترف بحاجة الدولة ومؤسساتها إلى الموارد المالية، ولكنها تحرّم على الدولة فرض الضرائب المباشرة على الأفراد، وتعتبر ذلك تدخلاً في الحياة الاقتصادية للمواطنين، وهذا التدخل يتناقض مع **النظرية الكلاسيكية** التي تؤكد على ضرورة حيادية الدولة ومؤسساتها، وعدم تدخلها أو مشاركتها في النشاط الاقتصادي (الإنتاجي أو الخدمي)، ذلك لأن لهذا التدخل تأثيرات سلبية على المؤشرات الاقتصادية المختلفة.

أما **النظريات الحديثة** فإنها تؤكد على ضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وصولاً إلى أهداف اقتصادية واجتماعية محددة، لأنها هي وحدها التي تستطيع استخدام الوسائل المالية وصولاً إلى تحقيق تلك الأهداف.

والأهداف التي تحددها القيادة، صاحبة السلطة، موضوعة بالتسلسل حسب أهميتها: فهناك أهداف أساسية رئيسية يكون موضعها في المقدمة (مثل: رفع المستوى المعيشي عن طريق رفع الدخل) وأهداف أخرى تأتي في المرتبة الثانية (مثل: السكن الصحي) وأهداف غيرها في المرتبة الثالثة (مثل: رفع المستوى الصحي عن طريق بناء وتطوير الخدمات الصحية والتعليمية)، وأهداف في المرتبة الثالثة أيضاً (مثل: رفع المستوى الثقافي عن طريق بناء وتوسيع المدارس والجامعات) وهكذا. وتسلسل هذه الأهداف يحدده أصحاب السلطة (المؤتمرات الشعبية، مجلس النواب، الحكومة، الدكتاتور...).

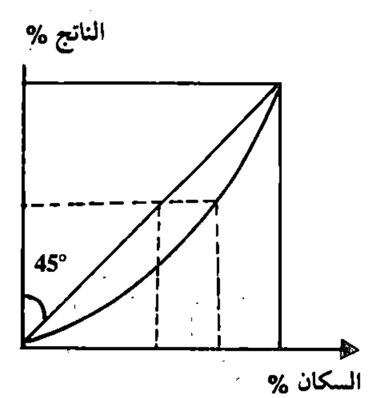
2 ـ الأهداف الأساسية للمالية العامة:

1-2 ـ إعادة توزيع الدخل (عدالة توزيع الدخل):

المقصود بتوزيع الدخل هو كيفية توزيع مجمل الدخل أو الناتج الإجمالي بين عناصر الإنتاج، أو بين القطاعات الاقتصادية أو بين فئات المجتمع الواحد، أو بين المناطق الجغرافية المختلفة.

وفي حالة تقسيم الدخل الإجمالي على عدد السكان يمكن الحصول على **متوسط دخل الفرد الواحد**. وعند تقسيم الدخل على عدد القوى العاملة (التي تحصل على دخل) يمكن الحصول على **متوسط الدخل العائلي (الدخل الشخصي)**.

والدخل يكون موزعاً توزيعاً عادلاً أو متساوياً تقريباً في حالة التقارب أو التساوي مع متوسط الدخل الشخصي، أي أن الفجوة بين الدخل المتحصل عليه وبين **متوسط الدخل الشخصي** إذا كانت صغيرة كان الدخل الإجمالي موزعاً بصورة عادلة. وبالعكس إذا توسعت الفجوة بين الدخل المتحصل عليه وبين متوسط الدخل الشخصي، فإن توزيع الدخل يكون غير عادل[1].



(1) لتوضيح عدالة توزيع الدخل أو الثروة يستخدم منحنى لورنس: منحنى لورنس يوضح كيفية توزيع الناتج المحلي بين السكان: إن خط العدالة المطلقة (المساواة) هو خط 45 درجة. وهو يوضح أن 50% من الناتج موزعة على 50% من السكان، أو 20% من الناتج موزعة على 20% من السكان. أما منحنى لورنس فهو المنحنى الذي يبتعد عن خط العدالة ويبين أن 50% من الناتج هو من حصة 75% من السكان، والنصف الآخر من الناتج هو من حصة 25% من السكان. فكلما ابتعد منحنى لورنس عن خط العدالة انعدمت العدالة.

A. Paulsen: **Algemeine Volkswirtschaftslehre,** Bd.I, Berlin, New York, 1974, P.149.

إن وراء فكرة إعادة توزيع الدخل هو تقليص الفروقات الكبيرة بين دخل أفراد المجتمع الواحد. وهذا هو أحد الأهداف الرئيسية في النظم الاشتراكية.

وكل عمل تقوم به الدولة لمصلحة فئة أو طبقة معينة في المجتمع، له تأثيرٌ مباشر أو غير مباشر على التوزيع:

فعملية فرض ضرائب تصاعدية على الدخل المرتفع من جهة، ودفع الدعم لبعض فئات المجتمع من ذوي الدخل المحدود (دعم الأسعار، دفع إعانات عينية أو نقدية)، من جهة أخرى، تعتبر إعادة لتوزيع الدخل بين أفراد المجتمع.[1]

فتحقيق هدف إعادة توزيع الدخل له آثار كثيرة تتعلق بأهداف مالية أخرى، يمكن التطرق إليها بالتفصيل كالآتي:

2-1-1 ـ تساوي الدخل المتاح للأفراد:

إن فرض الضرائب التصاعدية على الدخول المرتفعة يؤدي إلى زيادة إيرادات الدولة ولكن هذا يؤدي في الوقت نفسه إلى زيادة العبء الضريبي على القدرات الإنتاجية، ويؤدي أيضاً إلى تقارب الدخل المتاح للأفراد، وهو الوسيلة لتحقيق العدالة الاجتماعية وتخفيف الفروقات بين أفراد المجتمع الواحد. إذ إن العدالة الاجتماعية تؤدي إلى الاستقرار الاجتماعي.

2-1-2 ـ زيادة النفع العام:

العدالة الاجتماعية تعتبر هدفاً أساسياً، حيث تتساوى حصص الأفراد من الناتج المحلي، وخصوصاً مشاركة ذوي الدخل المنخفض في إنتاج المجتمع وحصولهم على منافع من الاستثمارات العامة أيضاً متساوية أو متقاربة مع المنافع التي يحصل عليها الأغنياء. وهذا بحد ذاته يقرّب من مفهوم العدالة الاجتماعية.

---

(1) الفرق بين الموارد المالية المتحصلة من الضرائب المفروضة على ذوي الدخل المرتفع وبين الدعم المدفوع لذوي الدخل المنخفض يطلق عليه اصطلاحاً (صافي توزيع العبء أو المنافع).

وعند مناقشة العدالـة الاجتماعيـة عن طريق إعـادة توزيـع الدخـل من زاوية المنفعة الحدية المتناقصة، يتبين أن عـدالة تـوزيع الـدخل تؤدي إلى زيـادة النفع العام، ذلك لأن وحدة النقود الإضافية تأتي بمنفعة أكـبر لذوي الـدخل المحـدود من وحدة النقود التي تؤخذ من ذوي الدخل المرتفع. وهكذا يـزداد النفع العـام عند إعادة توزيع الدخل.

3-1-2 ـ إعادة توزيع الدخل وزيادة العمالة:

إن العلاقة بين إعادة تـوزيع الـدخل وزيـادة الطلب عـلى السلع والخدمـات معـروفة، حيث إن ذوي الـدخل المنخفض ينفقـون الجـزء الأكـبر من الـدخـل الإضـافي على أغـراض استهلاكيـة ولا يدّخـرون إلا نسبة ضئيلة، بعكس ذوي الدخل المرتفع. وعلى هذا الأساس، فإن إعادة توزيـع الدخـل التي تقارب بـين دخل الفئات والطبقات تؤدي إلى زيادة الإنفاق الاستهلاكي، وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة الطلب على العمالة وحجم التشغيل، **وهكذا يمكن الوصول عن طريق السياسة المالية إلى هدفين: عدالة التوزيع، وزيادة حجم العمالة.**

ولكن في بعض الفترات والدورات الاقتصادية الموسومة بالأزمات (التضخم) من الضروري زيادة نسبة الادخار، والحد من الاستهـلاك (التقشف)، لذا فـإن إعـادة توزيـع الدخـل لمصلحة ذوي الـدخـل المحـدود يصبـح هـدفـاً يتنـاقض ويتضارب مع هدف محاربة التضخم، وهكذا يحصل تعارض أو عـدم تطابق في الأهداف (أهداف عدالة الدخل وأهداف الاستقرار الاقتصادي والسياسي). في هـذه الحالـة من الـواجب التـوقف عن تنفيـذ بعض الأهـداف في سبيـل تحقيق أهداف أخرى أكثر أهمية.

4-1-2 ـ توزيع العبء الضريبي على أفراد المجتمع:

العبء الضريبي يقع عادة على ذوي الدخل المحدود بنسب أكـبر، ذلك لأن الضرائب غير المباشرة على السلع الاستهلاكية والخدمات تشكل الجزء الأكبر من الإيرادات العامة، وخصوصاً في الدول النامية. إن أصحاب المشاريع الإنتاجيـة ينقلون العبء الضريبي إلى المستهلك، وذلك عن طريق رفع الأسعار؛ فالدخل

الحقيقي لـذوي الدخـل المحدود يتناقص. وهكذا فـإن سياسـة إعـادة تـوزيـع الدخل ستكون في صالح ذوي الدخل المحدود. وبما أنه لا يمكن الاستغنـاء عن الضرائب غير المباشرة، لـذا فمن الواجب مساعدة ذوي الـدخل المنخفض عن طريق فرض ضرائب تصاعدية على ذوي الدخل المـرتفع، كي يتساوى توزيـع العبء الضريبي بين أفراد المجتمع.

2-2 ـ إعادة توزيع الثروة (عدالة توزيع الثروة):

الهدف من إعادة توزيع الثروة هو تقليص أو تخفيف حدة الفوارق (الفجـوة) الاقتصـاديـة والاجتـماعيـة وتحقيق العـدالـة الاجتـماعيـة والاستقـرار السيـاسي والاقتصادي. ويمكن عن طريق السياسات المالية التـأثير بصـورة مباشرة أو غـير مباشرة على بنية (هيكل) الثروة في المجتمع الواحد.

وعادة تقسم الثروة في الاقتصاد الوطني إلى نـوعين ثـروة خاصـة وثروة عـامة (ثروة المجتمع)، ولكل نوع خواصه وآثاره على الاقتصاد الوطني كما هو مـوضّح في الفقرات التالية:

1-2-2 ـ الثروة الخاصة:

الشخص المحـروم من الثروة يحصـل عادة عـلى دخل منخفض نتيجـة لعمله الـذهني أو العضلي، ولكن صـاحب الثروة (الخـاصة) يحصـل على دخـل إضافي أكبر. فالتعليم مثلاً يعتبر ثروة تمكّن الشخص المتعلم من الحصول عـلى دخل أو نـاتج أكـبر من الشخص الجاهـل[1]. فالـثروة الخـاصـة تعتـبر مصـدراً للدخـل الإضافي، ومن لديه ثروة خـاصة يحصـل على منـافع ودخـل إضافيـين. وبما أن الملكية أو الثروة تحدد الدخل، فإن توزيع الثروة يحدد تـوزيع الـدخل. وهكـذا فإن انعدام العدالة في توزيع الثروة ينتج عنه انعدام العدالة في توزيع الـدخل. وتنعدم العدالة الاجتماعية ولا تتساوى الفرص بالنسبة لأفراد المجتمع الواحد.

وتعتبر ضريبة التركات (ضريبة الإرث) المفروضة على الثروة إحدى الوسائـل

(1) في الأوضاع الطبيعية.

لإعادة توزيع الثروة، حيث يتحمل الوريث عبئاً ضريبياً يجعله يحصل على جزء أقل من التركة الأصلية، مما يضطره إلى الاعتماد بصورة أكبر على القدرات الذاتية في العمل والإنتاج والحصول على دخل حسب قدراته، وليس الاعتماد على الموارد الاقتصادية الموروثة (إنتاج سلفي).

كما أنه من الممكن فرض ضرائب مباشرة وتصاعدية على العقارات (المساكن) فيما إذا تجاوزت مساحات أو نفقات البناء حدوداً معينة، وذلك بهدف تحديد الفوارق الاجتماعية.

وتفرض أحياناً ضرائب خاصة عند زيادة الثروة ونموها في قطاع اقتصادي دون آخر، كما حدث في زيادات ثروة القطاع الصناعي بسبب ميزانيات خطط التنمية، أو تطور المدن واتساع الخدمات فيها دون الأرياف، مما أحدث خللاً وعدم توازن بين القطاعات أو المناطق الجغرافية، وتسبّب في انتقال رؤوس الأموال من قطاع إلى آخر أو من منطقة إلى أخرى.

كما يمكن أن تفرض ضرائب على الأثرياء الذين استغلوا أو استفادوا من الظروف السياسية والاقتصادية التي تمرّ بها البلاد (أثرياء الحرب) الذين جمعوا الثروات عن طريق الاحتكار ورفع الأسعار.

2-2-2 ـ الثروة العامة:

إن مجموع الثروة الخاصة يشكل ثروة المجتمع. من هذا يتضح أن بين الثروة العامة والثروة الخاصة ترابطاً وعلاقة وثيقة ويمكن استنتاجها من النقاط التالية:

- من الممكن مثلاً وضع اليد على ممتلكات خاصة فتصبح ممتلكات عامة (بعد صدور قانون الإصلاح الزراعي)[1].
- وبالعكس من الممكن توزيع وإعادة بيع الممتلكات العامة على الأفراد فتصبح ممتلكات خاصة (توزيع الأراضي الزراعية المستردة من الإيطاليين في ليبيا).

(1) كخطوة أولى لتحويلها إلى ملكية جماعية (تعاونية) كشكل من أشكال علاقات الإنتاج الاشتراكية.

- في حالة إلغاء حق الإرث والتركة بالنسبة للممتلكات الخاصة، فإن التركة تتحول إلى المجتمع وهو يوزعها على أفراد آخرين.

- إن ثروة المجتمع تزداد في حالة زيادة الإيرادات العامة (ضرائب مفروضة على الثروة أو الدخل الخاص) ثم صرفها على الإنفاق العام.

ولعملية تحويل الملكية (الثروة) من عامة إلى خاصة وبالعكس آثار اقتصادية واجتماعية عديدة، تطرح للمناقشة كالآتي:

بهدف خفض العبء الضريبي تقوم الدولة أحياناً بإعادة بيع الممتلكات العامة كي تحصل على موارد مالية تعوِّض فيها النقص في حصيلة الضرائب.

ومثل هذه السياسة ستكون في صالح ذوي الدخل المرتفع فقط، حيث إن لهم القدرة على الادخار وشراء ممتلكات المجتمع. ونتيجة لخفض الضرائب على مداخيلهم فإن قدرتهم على الادخار سوف تزداد وتزداد معها الفوارق الطبقية. أما بالنسبة لذوي الدخل المنخفض، فإن عملية خفض الضرائب سوف لن تزيد من مدخراتهم، خصوصاً وأن الميل الحدي للاستهلاك عند هذه الفئات مرتفع والميل الحدي للادخار منخفض، وأن هذه الفئات سوف لن تتمكن من شراء الممتلكات العامة. وعدم المشاركة في عملية الشراء سيؤدي إلى انخفاض عدد المتنافسين على الشراء، مما يؤدي أخيراً إلى انخفاض أسعار بيع الممتلكات وانتفاع ذوي الدخل المرتفع من ذلك. وهذا ما حدث فعلاً في الجزائر بعد طرد المستعمرين الأوروبيين وحصول البورجوازية الكبيرة على ممتلكاتهم.

3-2 ـ التأثير على سلوك المتعاملين في السوق:

إن للسياسات المالية تأثيراً على سلوك المتعاملين في السوق، وذلك عن طريق التأثير على بنية (هيكل) السوق ذاته:

ففي سوق **المنافسة الكاملة**، تنخفض الأسعار وتتقلص الأرباح، بينما في سوق **الاحتكار** ترتفع الأسعار والأرباح معاً، وبواسطة السياسة المالية يمكن محاربة الاحتكار عن طريق فرض ضرائب عالية على أرباح المحتكر بحيث

تنخفض أرباحه ويصبح وكأنه في سوق المنافسة الكاملة، أي يضطر إلى زيادة كمية العرض وخفض الأسعار.

فالهدف هو التأثير على سلوك المحتكر في السوق بحيث يزيد من الكمية المعروضة ويخفض سعر البيع حتى يصل السعر التوازني.

كما أن سلوك المتعاملين في السوق يمكن التأثير عليه بواسطة قرارات واتخاذ تدابير قانونية لمنع الاحتكارات أو القيام بمشاريع عامة مماثلة ومنافسة للاحتكارات الخاصة (احتكار المساكن).

4-2 ـ التأثير على هيكل المنشآت:

بواسطة بعض السياسات المالية يمكن الوصول إلى أهداف خاصة لتشجيع المنشآت الصغيرة، أو المنشآت الكبيرة، أو عرقلة نموها وتطورها، وذلك بفرض ضرائب تصاعدية، كما يتضح من النقاط التالية:

ـ تختلف المنشآت الإنتاجية حسب نوع الملكية: فردية، تضامنية، جماعية، تعاونية، شركة مساهمة؛ أي أنها تختلف من الناحية القانونية (شخصية طبيعية أو شخصية قانونية)، ولكل من هذه الأنواع عبء ضريبي يختلف عن النوع الآخر.

إضافة إلى ذلك توجد ضرائب تفرض خاصة بالمنشآت (أرباح المنشأة قبل التوزيع)، ثم ضرائب أخرى خاصة بالدخل الذي يحصل عليه الشريك الواحد نتيجة مشاركته في المنشأة (الدخل بعد التوزيع). ففي الحالة الأولى تؤخذ الصفة القانونية للدخل (المنشأة)، وفي الحالة الثانية تؤخذ الصفة الطبيعية (الفرد/ الشريك). وهكذا تفرض الضرائب مرتين، أي عبء ضريبي مزدوج على الأرباح، حيث تؤخذ الضريبة على أرباح الشركة أولاً ثم تؤخذ من حصص الأفراد المشاركين، كل على حدة[1].

(1) وهذه الظاهرة تسمى بالازدواج الضريبي الاقتصادي، الذي لا يعتدّ به في التشريع الضريبي المعاصر. أنظر مشكلة الازدواج الضريبي، (الفصل السادس من الباب الثاني).

إن عملية فرض الضرائب على المنشآت الإنتاجية مهمة جداً، كي لا تتوسع المنشأة وتصبح كبيرة محتكرة للسوق، إضافة إلى ضرورة الحفاظ على عنصر المنافسة بين المنشآت الصغيرة.

وهكذا يستنتج بأنه من الممكن التأثير على حجم وبنية المنشآت الإنتاجية عن طريق خفض الضرائب على الشركات الفردية أو الجماعية التضامنية الصغيرة وزيادة عددها بالنسبة للشركات الأخرى، أو بالعكس، زيادة الضرائب على الشركات الكبيرة كي تتحول إلى شركات صغيرة.

- المنشآت الإنتاجية تختلف من حيث الحجم ومدى تشابكها وترابطها مع شركات أخرى (الشركة القابضة). وهذه الأنواع من الشركات القابضة خاضعة هي الأخرى لأنواع مختلفة من الضرائب:

فقد تفرض ضرائب على الشركات الكبيرة لحماية المشاريع الفردية والصناعات التقليدية والمحلات التجارية الصغيرة (في مالطا حماية خاصة للشركات الصغيرة).

كما أن أرباح المشاركات أو المساهمات في الشركات الأخرى كلها خاضعة للضرائب: فإذا ما قامت شركة كبيرة مثل شركة شل بشراء حصص لها في شركة ثانية بنسبة 20-25% من رأس مال الشركة الثانية (مرسيدس) فإن أرباح هذه الحصص غير خاضعة للضرائب، وإنما تخضع جميع أرباح شركة شل - بما فيها أرباح الحصص من المشاركة - للضرائب، وذلك منعاً للازدواجية. أما إذا ارتفعت نسبة المساهمة في رأس مال الشركة الثانية حداً قانونياً، فإن أرباح الحصص تخضع للضرائب، شأنها شأن إيرادات المنشأة قبل التوزيع وبعد التوزيع.

5-2 ـ التأثير على حجم الطلب الكلي:

يعتبر الطلب من المؤشرات الاقتصادية المهمة التي يمكن التأثير فيها وصولاً إلى أهداف اقتصادية واجتماعية (التأثير في حجم وهيكل الطلب). والسياسة المالية تعتبر إحدى الوسائل الاقتصادية لتحريك عجلة الاقتصاد عن طريق

الإنفاق العام وتوسيع الاستثمارات التي بدورها تقود إلى استثمارات مضاعفة (مكاثر الاستثمار)[1]، والاستثمارات المشتقة منه (مبدأ الإسراع والتعجيل)[2] حيث يزداد الطلب على السلع الاستهلاكية، وزيادة الطلب هذه تؤدّي إلى زيادة الاستثمارات في السلع الإنتاجية، وهكذا تدور عجلة الاقتصاد.

والجدير بالذكر أن عملية التوسع في الاستثمارات العامة ممكنة، ولكن الاستثمارات الخاصة سوف لن تتوسع إلا إذا كانت توقعات المستثمرين جيدة. ولكن المشكلة التي تواجه الاقتصاد الوطني، هي مشكلة التوظيف الكلي والجزئي للعمالة أولاً ثم مدى مرونة عناصر الإنتاج الأخرى ثانياً[3]. فإذا كانت حالة التوظيف جزئية والإنتاج مرناً، فإن عناصر الإنتاج وكمية الإنتاج تستجيب بسرعة للإنفاق العام المتزايد، ويزداد الإنتاج ولا ترتفع الأسعار إلا قليلاً. أما إذا كانت قوى الإنتاج غير مرنة ولا تستجيب للإنفاق العام المتزايد بسرعة، فإن ارتفاع الأسعار والتضخم سيكونان النتيجة الحتمية لذلك. وكذلك الحالة إذا كانت حالة التوظيف الكامل للقوى العاملة هي السائدة في الاقتصاد الوطني، إذ إن زيادة الطلب تؤدي إلى زيادة الأجور والأسعار. وهذه تسبب بالتالي ارتفاعاً مستمراً في مستويات الأسعار، وأخيراً التضخم وانخفاض القوة الشرائية للنقود، وما يسببه ذلك من سلبيات كثيرة للاقتصاد الوطني.

6-2 ـ التأثير على بنية الطلب:

بالنظر للتشابك الكبير بين المؤشرات الاقتصادية، فإن للمالية العامة تأثيراً مباشراً وغير مباشر على طلب الأفراد الخاص بالسلع والخدمات (الطلب المباشر على السلع الاستهلاكية)، والطلب المشتق على السلع الإنتاجية (مبدأ الإسراع). وهذا التأثير الاقتصادي يكون على الوجه التالي:

---

(1) أنظر التأثيرات الاقتصادية للإنفاق العام، الفصل الثالث من الباب الثالث.

(2) أنظر شرح هذه النقاط بالتفصيل في الفصل الثالث من الباب الثالث.

(3) عبد الكريم بركات وحامد عبد المجيد: **علم المالية العامة**، ص ص 275-283.

1-6-2 ـ التأثير على بنية الطلب الخاص:

المقصود ببنية الطلب، هي نسبة ما يخصص من الدخل الشخصي المتاح للإنفاق على مختلف السلع والخدمات: الغذاء (لحوم، خضراوات، فاكهة، حبوب. . .) السكن، النقل، الملابس، تعليم، صحة، ترفيه، سياحة. . .

ويتم التأثير على بنية الطلب بواسطة بعض السياسات المالية، وذلك بتشجيع أو عرقلة الأفراد في طلبهم للحصول على بعض السلع، أو منع المنتجين من إنتاج سلع معينة، وذلك بفرض ضرائب على أنواع السلع والخدمات، وهكذا ترتفع أسعارها ويقل الطلب عليها، وبالعكس، في حالة تخفيف العبء الضريبي تنخفض الأسعار ويزداد الطلب.

2-6-2 ـ تشجيع بعض القطاعات الاقتصادية:

وتتم عملية تشجيع القطاعات الإنتاجية عن طريق الخطوات التالية:

- حماية الصناعات الوطنية، بفرض ضرائب جمركية عالية على سلع معينة، أو منع استيرادها تماماً حماية للصناعات المحلية. ومن تأثير ذلك ارتفاع الأسعار بالنظر لنقص العرض.
- تشجيع تنمية القطاع الزراعي وحمايته من المنافسة الخارجية، وذلك عن طريق إلغاء جميع الضرائب التي تفرض على الإنتاج الزراعي والأراضي الزراعية، ودفع الدعم المباشر وغير المباشر للمزارعين في فترة معينة.
- الوصول إلى أهداف اجتماعية محددة:

إن تخفيض أو رفع أسعار بعض السلع عن طريق السياسات المالية يمكن أن يكون جزءاً من سياسة إعادة توزيع الدخل: أي مساعدة بعض فئات المجتمع عن طريق تخفيض تكاليف بعض السلع (دفع دعم للمنتجين)، أو دفع دعم مباشر لبعض الفئات من المستهلكين من جهة، ثم زيادة الضرائب على السلع الترفيهية والكمالية التي يستهلكها ذوو الدخل المرتفع من جهة ثانية.

3 ـ الآثار الجانبية (الثانوية) للأهداف المالية:

إن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية مترابطة فيما بينها بصورة وثيقة. وعند العمل على تحقيق هذه الأهداف يظهر، فيما بعد، أن أهدافاً أخرى جانبية (ثانوية) قد تحققت. وبما أن لهذه الأهداف الجانبية (الثانوية) آثاراً إيجابية وأخرى سلبية على الاقتصاد الوطني، فإنه من الضروري العمل على تعديل السياسات (الأهداف) بين فترة وأخرى، كي تتحقق أهداف ثانوية (جانبية) ذات تأثيرات إيجابية، مع ضرورة الحد من التأثيرات السلبية التي تسببها سياسات أخرى.

فإذا كان الهدف الأساسي الأول هو الوصول إلى عدالة توزيع الدخل، فإن عدالة التوزيع تسبب رفع مستوى الدخل لذوي الدخل المحدود، وهذا يؤدي إلى زيادة الإنفاق الاستهلاكي بالنسبة لفئات الدخل المنخفض، وبالتالي تزداد الاستثمارات لإنتاج السلع الاستهلاكية المطلوبة من ذوي الدخل المحدود، وهذه الزيادة تقود إلى زيادة الاستثمارات في السلع الإنتاجية، وهكذا تتوسع عمليات الإنتاج (مبدأ الإسراع والتعجيل).

من هذا يتبين أنه عن طريق الوصول إلى هدف عدالة توزيع الدخل تحققت زيادات في استثمار السلع الإنتاجية والاستهلاكية وزيادة في حجم العمالة المطلوبة. وهذه كلها تعتبر أهدافاً ثانوية إيجابية.

وقد ينقلب هذا الهدف إلى عكسه ويؤثر تأثيراً سلبياً، في حالة أن طلب ذوي الدخل المحدود يزداد على السلع المستوردة من الخارج، ونتيجة ذلك هدر الموارد المالية لمصلحة الاقتصاد الأجنبي.

أما إذا كان الهدف هو زيادة الإنتاج وتوسيع القاعدة الإنتاجية في الاقتصاد الوطني، فمن الأجدر تعديل الوسائل والطرق كي يتجه الطلب المتزايد نحو السلع المنتجة محلياً، بحيث تتوسع القاعدة الإنتاجية وتشترك العمالة الوطنية وتساهم في زيادة الإنتاج المحلي.

من هذا، يمكن الوصول إلى الخلاصة التالية: عند استخدام الوسائل المالية

للوصول إلى أهداف معينة، لا بد من معرفة التأثيرات الجانبية الإيجابية والسلبية، واختيار تلك الوسائل ذات الإيجابيات الأكبر وصولاً للأهداف.

ومن التأثيرات السلبية للوسائل المالية يمكن ذكر النقاط التالية:

- إذا كان الهدف الأساسي هو تحريك عجلة الاقتصاد الوطني وزيادة الإنتاج المحلي، فإن فرض ضرائب على أرباح (فائض) الشركات، بهدف إعادة توزيع الدخل والثروة، أو بهدف زيادة طلب ذوي الدخل المحدود على السلع الاستهلاكية، سيسبب آثاراً جانبية سلبية كثيرة، إذ إن الضريبة على الأرباح ستؤدي بالتالي إلى خفض طلب الشركات على السلع الإنتاجية المطلوبة لإنتاج السلع الاستهلاكية، وأخيراً يستحيل الوصول إلى الهدف الأساسي المنشود.
- عند محاربة ظاهرة التضخم فإن استخدام الوسائل المالية للحد من الطلب الفعال وتقليصه، سيقود إلى التأثير على حجم العمالة وخفض الطلب على القوى العاملة، وهكذا تزداد أعداد العاطلين عن العمل. وهذه نتيجة سلبية غير مرغوب فيها، حيث إن البطالة قد تكون أشد تأثيراً من التضخم من الناحية السياسية.

نخلص من هذا كله، بأنه من الضروري عند تحديد الأهداف إختيار الوسائل المالية المناسبة، ومعرفة التأثيرات الجانبية لكل منها، كي لا تكون متعارضة أو متناقضة مع الهدف الأساسي الموضوع أصلاً.

الباب الثاني

الإيرادات العامة



الفصل الأول

هيكل الايرادات العامة

المقصود بالإيـرادات العامـة هو مجمـوع الأموال التي تحصـل عليها الإدارات والمؤسسات والمصالح العامة، بما فيهـا التنظيـات والنقابـات والاتحادات المهنيـة والضمان الاجتماعي والمصارف وشركات التأمين، وكـل ما يتبـع القطاع العـام، التي تحتسب ضمن الميـزانية العـامة. وتشتمـل الإيرادات العـامة عـلى القروض والهبات والمساعدات المحلية والخارجية التي تحصل عليها الخزانة العامة.

وكانت الإيرادات العامة تصنف إلى نوعين: إيرادات اعتيادية وإيرادات غـير اعتيـاديـة. ولكن هـذا التصنيف لا يفي بـالغـرض اليـوم. ولهـذا فقـد صنّفت الإيرادات العامة إلى الأنواع التالية[1].

التصنيف الأول حسب مفهـوم وطـريقـة التحـويــل (التمـويــل). ويشمـل الإيرادات التالية:

- فائض قطاع الأعمال.
- الضرائب.
- الرسوم.

---

(1) قـارن جابلر: **القـاموس الاقتصـادي**، الطبعـة الثانيـة عشرة، فيسبـادن، ألمـانيـا الاتحـاديـة، 1988 م، ص 671 (باللغة الألمانية).

Gabler: **Wirtschaftslexikon**, 12. Auflage, Der Gabler Verlag, Wiesbaden, 1988.

- مشاركات ومساهمات الأفراد والشركات في الضمان الاجتماعي.
- القرض العام.

والتصنيف الثاني حسب الفترة الزمنية للإيراد ومصدره (منبعه). ويشمل أنواع الإيرادات التالية:

- إيرادات جارية. وتتضمن:
  - فائض قطاع الأعمال.
  - فوائد القروض الممنوحة للغير.
- إيرادات حساب رأس المال: وتتضمن مبيعات جزء من ثروة المجتمع (عقارات وممتلكات عامة).
  - تسديد القروض الممنوحة للغير.
  - مبيعات مشاركات ومساهمات القطاع العام في الداخل والخارج.

والتصنيف الثالث يتعلق بأهمية الإيرادات العامة بالنسبة لتوازن الميزانية العامة ويشتمل على الأنواع التالية:

- عائدات النفط (وهذا خاص بالدول المصدرة للنفط).
- القروض العامة المحلية والخارجية.
- الاحتياطيات المالية المتراكمة لدى مؤسسات القطاع العام (خصوصاً لدى الجهاز المصرفي).

ويعتبر هيكل الإيرادات العامة أحد المؤشرات الاقتصادية ذات المدلول بالنسبة للباحث الاقتصادي، إذ إنه يظهر بوضوح كيفية ونوعية مصادر الإيراد العام المتوفرة لتغطية النفقات العامة. ومن هيكل الإيرادات يمكن معرفة ما إذا كانت الإيرادات كافية لتغطية النفقات العامة أم أن هناك عجزاً ملحوظاً في الميزانية.

وفي حالة وجود مثل هذا العجز فما هي الطرق المتبعة في الجماهيرية لتغطية مثل هذا العجز. هل بالاعتماد على مخصصات الميزانية من عوائد النفط أم طلب القروض من مصرف ليبيا المركزي.

إن هيكل الإيرادات العامة يظهر الأهمية النسبية لكل مصدر من مصادر الإيراد العام المختلفة. . . وهل الضرائب هي المصدر الرئيسي أم الرسوم أم فائض قطاع الأعمال أم إيرادات الخدمات العامة؟

وفي حالة أن الضرائب هي المصدر الرئيسي للإيراد العام فأي نوع من الضرائب لها نصيب الأسد الضرائب المباشرة (ضرائب الدخل بأنواعها المختلفة) أم الضرائب غير المباشرة (الجمارك والرسوم السلعية).

كما أن دراسة هيكل الإيرادات العامة تتيح الفرصة لمعرفة مدى التطور الذي حدث في مصادر الإيرادات العامة وكيفية تنظيم وترتيب هذه المصادر المختلفة كما هي موجودة فعلاً في خطط الميزانية العامة.

1 ـ هيكل الإيرادات العامة في الجماهيرية:

استناداً إلى ما جاء في تقديرات الميزانية الإدارية للسنة المالية 1984 م، فإن أنواع الإيرادات العامة المعمول بها في الجماهيرية هي:

1-1 ـ ضرائب الدخل: وتقسم إلى نوعين:

1-1-1 ـ ضرائب على دخول الأعمال (الضريبة على دخل التجارة والصناعة والحرف والشركات).

2-1-1 ـ ضرائب على دخول الأفراد (ضريبة المرتبات، ضريبة المهن الحرة، الضريبة على فوائد الودائع وحسابات التوفير وغيرها).

2-1 ـ ضرائب الدمغة.

3-1 ـ ضريبة الملاهي.

4-1 ـ الضرائب والرسوم السلعية:

1-4-1 ـ ضريبة الواردات.
2-4-1 ـ ضريبة الصادرات.
3-4-1 ـ رسوم الإنتاج.

1-5 ـ الرسوم الخدمية:

1-5-1 ـ رسوم خدمات العدالة.
2-5-1 ـ خدمات النقل البري.
3-5-1 ـ خدمات الطيران المدني والأرصاد الجوي.
4-5-1 ـ خدمات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
5-5-1 ـ عوائد الموانىء والمنائر.
6-5-1 ـ عوائد التيار الكهربائي.
7-5-1 ـ رسوم خدمية متنوعة.

6-1 ـ إيرادات الخدمات:

1-6-1 ـ إيرادات خدمات الزراعة والغابات والبيطرة.
2-6-1 ـ إيرادات المطبوعات والنشر.
3-6-1 ـ إيرادات خدمات الشرطة.
4-6-1 ـ إيرادات خدمات الإسكان.
5-6-1 ـ إيرادات متنوعة.

7-1 ـ فائض قطاع الأعمال:

والملاحظ من هذا الجدول أن هناك خلطاً واضحاً بين إيرادات الضرائب وإيرادات الرسوم، في حين أن الضرائب تختلف عن الرسوم، حيث تدفع الأولى جبراً وبدون مقابل، في حين تدفع الثانية مقابل خدمات ينتفع منها دافع الرسوم نفسه (الممول). فإيرادات الملاهي لا يمكن اعتبارها إيرادات ضرائب إطلاقاً، وكذلك إيرادات الدمغة، إنها نوع من الرسوم، ولا تعتبر جزءاً من الضرائب إلا في حالة احتساب رسوم الدمغة عند استقطاع الضرائب من المرتب الشهري، أو عند احتساب ضريبة الإيراد العام عند نهاية السنة.

2 ـ مصادر الإيرادات العامة في ليبيا:

تضع الجهات المختصة خطة (ميزانية) للإيرادات التقديرية المتوقعة أو

المحتملة خلال السنة أو السنوات المالية القادمة، وتتم مقارنتها بالإيرادات الفعلية التي تحققت فعلاً تلك السنة. وفي هذا الجزء ستتم مناقشة هيكل الإيرادات العامة حسب ما توفر من بيانات كالتالي:

- مصادر الإيرادات الفعلية للسنوات 69/68 - 1982 م.
- مصادر الإيرادات التقديرية للسنوات 69/68 - 1986 م.
- مقارنة الإيرادات الفعلية بالإيرادات التقديرية للسنوات 69/68 - 1982 م.

1-2 ـ الإيرادات العامة الفعلية (1969/68 - 1982 م):

وضعت البيانات الخاصة بالإيرادات العامة الفعلية للسنوات 69/68 م ـ 1982 م في الجدول رقم (1) ويمكن مناقشتها حسب النقاط التالية:

- لقد ازداد حجم الإيرادات العامة الفعلية خلال فترة العشر سنوات 1977-69/68 م وذلك من 190,5 مليون د. ل. إلى 636,1 مليون د. ل. (أي بزيادة مئوية مقدارها 234%). وقد تضاعفت الإيرادات الفعلية مرة ثانية خلال الفترة 77-1982 م. وذلك من 636,1 مليون د. ل. إلى 1217,0 مليون د. ل. (نسبة الزيادة 191,3%).

- عند ملاحظة الجدول الخاص بالإيرادات الفعلية يظهر بأن حجم الإيرادات الفعلية قد تناقص بنسبة مئوية طفيفة في 1970/69 م مقارنة بالسنة المالية السابقة لها (69/68 م) والتي تعتبر سنة الأساس. وقدّرت نسبة التناقص هذه بنحو 1,5% فقط. وقد يرجع سبب هذا التناقص في الإيرادات الفعلية إلى قيام ثورة الفاتح وما تبعها من تأثيرات وانعكاسات على الحياة الاقتصادية للمواطنين.

- والقفزة الأولى لزيادة الإيرادات العامة حدثت في السنة المالية الأولى لثورة الفاتح (1971/70 م)، حيث وصلت الإيرادات إلى 270,3 مليون د. ل. بعد أن كانت بمقدار 187,7 مليون د. ل. في السنة المالية 1970/69 م (أي أن مقدار الزيادة المئوية يماثل نسبة 44%). وقد يرجع سبب هذه الزيادة إلى أنها كانت السنة المالية الأولى بعد قيام ثورة الفاتح، والتي أريد فيها زيادة النفقات العامة،

جدول رقم (1)

الإيرادات الفعلية للميزانية الإدارية للسنوات 68/69-1982 م (بملايين الدنانير)

البيـــان	69/68	%	70/69	%	71/70	%	72/71	%	73/72	%	1973	%	1974	%
(1) مخصصات الميزانية من العوائد النفطية	118,9	62,4	106,8	56,9	191,0	70,7	156,4	63,6	164,8	64,9	106,2	45,3	195,1	46,2
(2) إيرادات الجمارك	37,8	19,8	38,6	20,5	35,2	13,0	41,6	16,9	37,6	14,8	64,1	27,3	125,5	29,7
(3) إيرادات الضرائب	15,6	8,2	17,3	9,2	20,7	7,7	21,3	8,6	24,0	9,4	32,6	13,9	75,9	17,9
(4) إيرادات الهيئة العامة للبريد والهاتف	2,6	—	2,7	—	3,1	—	4,1	—	3,9	—	—	—	—	—
(5) الإيرادات الأخرى	15,6	9,6	22,3	13,4	20,2	8,6	22,7	10,9	23,4	10,9	21,4	9,1	25,6	6,0
(أ) إيرادات خدمات	5,5	—	6,8	—	1,8	—	2,3	—	2,9	—	2,5	—	7,5	—
(ب) الموانىء والمنائر	4,0	—	4,0	—	6,1	—	—	—	—	—	—	—	0,4	—
(ج) الطيران المدني	0,4	—	0,2	—	0,4	—	0,6	—	0,4	—	0,2	—	—	—
(د) خدمات أخرى[1]	0,5	—	0,5	—	0,3	—	0,3	—	0,5	—	0,5	—	0,8	—
(هـ) إيرادات أخرى[2]	5,2	—	10,8	—	11,6	—	19,5	—	19,6	—	18,2	—	16,9	—
الإجمـــالـــي	190,5	100	187,7	100	270,2	100	246,1	100	253,7	100	234,2	100	422,1	100

البيـــان	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%	1979	%	1980	%	1981	%	1982	%
(1) مخصصات الميزانية من العوائد النفطية	331,3	42,4	115,0	20,5	122,0	19,2	120,0	17,3	214,0	27,8	165,0	17,9	—	—	74,2	6,1
(2) إيرادات الجمارك	159,6	20,4	175,0	31,2	182,0	28,6	241,0	34,7	242,3	31,5	285,0	31,0	350,0	34,6	390,0	32,0
(3) إيرادات الضرائب	99,0	12,7	126,5	22,6	152,1	23,9	175,4	25,2	160,0	20,8	179,0	19,4	288,0	28,5	328,0	27,0
(4) ايرادات الهيئة العامة للبريد والهاتف	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
(5) الإيرادات الأخرى	192,2	24,6	144,0	25,7	180,0	28,3	158,0	22,8	153,7	19,9	291,7	31,7	374,0	36,9	424,8	34,9
(أ) إيرادات خدمات	5,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
(ب) الموانىء والمنائر	0,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
(ج) الطيران المدني	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
(د) خدمات أخرى	1,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
(هـ) إيرادات أخرى	184,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
الإجمالـــــي	781,7	100	560,5	100	636,1	100	694,4	100	770,0	100,0	920,7	100	1012,0	100	1217,0	100

النسب المئوية احتسبت من قبل الباحث

(1) خدمات أخرى تشمل: أ ـ الزراعة والغابات والبيطرة، ب ـ المنافع العامة.

(2) عوائد أخرى تشمل: أ ـ إيرادات محولة من الهيئات والمؤسسات العامة. ب ـ متفرقات. جـ ـ اعتمادات مرحلة.

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، النشرات الاقتصادية للسنوات 1978-1985 م، مجلد 22 لسنة 1982 م ومجلد 25 لسنة 1985 م، جدول رقم 31.

عن طريق تخصيص حصة أكبر من عوائد النفط بلغت 191 مليون د.ل. (أي ما يماثل نسبة 70,7% من إجمالي الإيرادات العامة لتلك السنة). وتعد هذه أكبر نسبة مئوية لمساهمة عوائد النفط في تغطية النفقات العامة خلال الفترة 68-1982 م.

- إن إجمالي الإيرادات العامة لم يرتفع بعد عام 1971/70 م، بل العكس، لقد انخفض خلال السنتين التاليتين (72/71 و 1973/72 م)، حيث بلغت الإيرادات 246,1 مليون د.ل. و 253,7 مليون د.ل. على التوالي. وبالرغم من هذا الانخفاض إلا إن الإيرادات الفعلية كانت تزيد عن الإيرادات الفعلية لسنة الأساس (69/68 م) بنسب مئوية تقدر بنحو 29,2% و 33,2% للسنتين الماليتين المذكورتين على التوالي. (جدول رقم 2).

- ولم يحدث الارتفاع الكبير في الإيرادات العامة الفعلية إلا في عام 1974 م. حيث بلغت 422,1 مليون د.ل. (أي بزيادة مئوية مقدارها 121,6% مقارنة بسنة الأساس 69/68 م) وقد يرجع سبب هذه الزيادات إلى ارتفاع عائدات النفط تلك السنة.

ثم تلتها زيادة أكبر في الإيرادات عام 1975 م، حيث بلغ إجمالي الإيرادات تلك السنة 781,7 مليون د.ل. (أي بزيادة مئوية مقدارها 85% مقارنة بالسنة التي سبقتها 1974 م). ثم انخفض إجمالي الإيرادات في السنوات التي تلت ذلك (76-1979 م)، ولكنها لا زالت تعادل أكثر من ضعفين إلى ثلاثة أضعاف ما كانت عليه في سنة الأساس (69/68 م) (جدول رقم 2).

- ثم جاءت القفزة الأولى للإيرادات العامة الفعلية عام 1980 م حيث بلغت 920,7 مليون د.ل. وأخذت في الازدياد حتى وصلت مبلغ 1217,0 مليون د.ل. عام 1982. وهكذا أصبحت الإيرادات العامة الفعلية تشكل أكثر من خمسة أضعاف قيمة ما كانت عليه في سنة الأساس (69/68 م) (جدول رقم 2).

2-1-2 ـ مخصصات الميزانية العامة من عوائد النفط:

لقد بلغت مخصصات الميزانية العامة من عوائد النفط 118,9 مليون د.ل.

(62,4%) من إجمالي الإيرادات العامة وذلك في السنة المالية (1969/68 م). وفي السنة الأولى لقيام ثورة الفاتح انخفضت مخصصات الميزانية من العوائد النفطية إلى 106,8 مليون د. ل. (نسبة النقيصة المئوية 10,2% عام 1970/69 م) وهذا ما يفسر أيضاً سبب انخفاض حجم الإيرادات العامة الفعلية لتلك السنة.

جدول رقم (2)

تطور الإيرادات الفعلية والرقم القياسي
في الميزانية العامة
للسنوات 1969/68 م - 1982

مليون د. ل.

السنة	الإيرادات الفعلية	الرقم القياسي
1969/68 م	190,5	100,0
70/69	187,7	98,5
71/70	270,2	141,8
72/71	246,1	129,2
73/72	253,7	133,2
1973	234,2(*)	122,9
1974	422,1	221,6
1975	781,7	401,3
1976	560,5	294,2
1977	636,1	333,9
1978	694,4	364,5
1979	770,0	404,2
1980	920,7	483,3
1981	1012,0	531,2
1982	1217,0	638,8

(*) لمدة تسعة أشهر فقط وفي حالة إضافة الإيرادات لمدة ثلاثة أشهر من عام 73/72 م فإن الإيرادات الإجمالية لتلك السنة ستصبح: 234,2 + 63,4 = 297,6 مليون د. ل.

المصدر: التقارير السنوية لمصرف ليبيا المركزي.

ولكن في السنة المالية الأولى للثورة (1971/70 م) ازدادت مخصصات الميزانية من عوائد النفط وبلغت مقدار 191,0 مليون د. ل. (أي بزيادة مئوية مقدارها 60,6%) مقارنة بسنة الأساس (69/68) (جدول رقم 3).

جدول رقم (3)

تطور الإيرادات لمخصصات الميزانية العامة من عوائد النفط للفترة 69/68 م - 1982

مليون د. ل.

السنة	مخصصات الميزانية	الرقم القياسي
1969/68 م	118,9	100,0
70/69	106,8	89,8
71/70	191,0	160,6
72/71	156,4	131,5
73/72	164,8	138,6
1973(*)	106,2	89,3
1974	195,1	164,1
1975	331,3	278,6
1976	115,0	96,7
1977	122,0	102,6
1978	120,0	100,9
1979	214,0	180,0
1980	165,0	138,8
1981	—	صفر
1982	74,2	62,4

(*) لمدة تسعة أشهر فقط.

المصدر: تقارير مصرف ليبيا المركزي.

واحتلت هذه المخصصات المرتبة الأولى من حيث الأهمية النسبية كمصدر من مصادر الميزانية العامة، حيث بلغت نسبة مساهمة المخصصات 70,7% من

إجمالي الإيرادات العامة في السنة المالية الأولى للثورة (1970/69 م)، وهـذه أعلى نسبـة للعوائـد النفطيـة في تغطيـة نفقات الميـزانية منـذ قيـام الثـورة وحتى عـام 1982 م.

ورغم الانخفاض النسبي في مشاركة العوائد النفطيـة في الميزانيـة العامـة إلا أنها بقيت تحتـل المـركـز الأول من حيث الأهميـة وحتى عـام 1975 م. (كـانت المخصصات تشكل نسبة 42,4% من إجمالي إيرادات الميزانية).

وبلغت مخصصات الميزانية من العوائد النفطية تلك السنة أعلى قيمة لها حيث بلغت 331,3 مليون د.ل.، وهي أكبر مساهمة طيلة الفترة موضوع الدراسة، إذ بلغت نسبة الزيـادة المئويـة 178,6% مقارنـة بسنة الأسـاس (69/68 م) (جدول رقم 3).

وفي سنة 1976 م. احتلت المخصصات من العوائد النفطية المرتبة الرابعة من حيث الأهمية وظهرت مصادر أخرى للإيرادات لتغطية نفقـات الميزانيـة العامـة، مثـل الجمارك وضرائب الـدخل ورسـوم الخدمـات. وقد ازدادت هـذه الأخـيرة بسبب ارتفـاع عوائـد النفط عام 1974 م. وأن مخصصـات الميزانيـة لتلك السنة قاربت قليلاً المخصصات لسنة الأسـاس. وبدأت في السنـوات التاليـة تنخفض نسبة مشاركة العوائد النفطية بصورة تدريجية حتى وصلت نسبة مشاركتها 6,1% من إجمالي الإيرادات العـامة في سنـة 1982 م. علماً بأن مخصصـات الميزانيـة من العوائد النفطية قد انعدمت كلياً عام 1981 م.

3-1-2 ـ حصيلة إيرادات الجمارك:

- تـظهر حصيلة الجـمارك ارتفـاعـاً تـدريجيـاً طـوال السنـوات الأربـع عشرة موضوعة البحث حيث بلغت 37,8 مليون د.ل. (19,3% من إجمـالي الإيرادات العامة 69/68 م). واحتلت بذلك المرتبة الثانية من حيث الأهمية بالنسبـة لمصادر إيـرادات الميزانيـة. ولم تنخفض إيـرادات الجـمارك إلا عـام 71/70 وعـام 73/72 وبنسب مئوية طفيفة تراوحت بين 0,5%-6,9% على التوالي (جدول رقم 4).

جدول رقم (4)

تطوّر الإيرادات الفعلية في الجمارك
للفترة 69/68 م ـ 1982 م

مليون د.ل.

السنة	مليون د.ل.	الرقم القياسي
1969/68 م	37,8	100,0
70/69	38,6	102,1
71/70	35,2	93,1
72/71	41,6	110,1
73/72	37,6	99,5
1973(*)	64,1	169,6
1974	125,5	332,0
1975	159,6	422,2
1976	175,0	463,0
1977	182,0	481,5
1978	241,0	637,6
1979	242,3	641,0
1980	285,0	754,0
1981	350,0	925,9
1982	390,0	1031,7

(*) لمدة تسعة أشهر فقط.
المصدر: تقارير مصرف ليبيا المركزي.

واحتلت إيرادات الجمارك المرتبة الثانية كمصدر للإيراد العام طوال الفترة 1975/68 م.

ـ ولكن إيرادات الجمارك قد احتلت المرتبة الأولى من حيث الأهمية، وذلك خلال السنوات 76-1979 م. ثم أزيحت إلى المرتبة الثالثة في السنوات التالية وحتى عام 1982 م. وشكّلت إيرادات الجمارك أعلى نسبة لها عام 1981 م حيث

قدّرت بنحو 34,6% من إجمالي إيرادات الميزانية، (جدول رقم 1).

من هذا يتبين بأن الإيرادات الجمركية تلعب دوراً أساسياً كمصدر لإيرادات الميزانية بعد عوائد النفط طوال الفترة موضوع الدراسة.

- لا بد من الإشارة هنا إلى أن تقليل الاعتماد على عوائد النفط من جهة وارتفاع إيرادات الجمارك من جهة ثانية لا يعطي صورة واضحة لواقع مصادر الإيراد العام الفعلية، ذلك لأن ارتفاع إيرادات الجمارك بالنسبة إلى إجمالي الإيراد العام ووصول النسبة إلى 28,6% عام 1977 م وإلى 34,6% و 32,0% خلال السنوات 1981 م و 1982 م على التوالي، لا يعكس الحقيقة تماماً، حيث إن أغلب الاستيرادات كانت ولا زالت من أجل تنفيذ مشاريع التنمية، التي تقوم بها شركات محلية أو أجنبية والتي تدفع بدورها ضرائب جمركية على وارداتها. إن الضرائب الجمركية التي تدفعها الشركات سبق وأن تم احتسابها ضمن نفقات أعمال العقد المبرم بين الأمانات المختلفة والشركات المنفذة للعقود. وهكذا يمكن القول بأن حصيلة إيرادات الجمارك بالنسبة للميزانية العامة ما هي إلا عوائد نفطية بصورة غير مباشرة. وهذا يؤكد بالتالي على أن اعتماد الميزانية على العوائد النفطية لم ينخفض بعد.

4-1-2 - حصيلة إيرادات الضرائب:

تظهر البيانات الخاصة بحصيلة الضرائب والمجمعة في جدول (5) النقاط التالية:

- إن الإيرادات العامة من الضرائب قد ازدادت هي الأخرى من حيث القيمة المطلقة إذ بلغت 15,6 مليون د. ل. عام **1969/68**م (أي 8,2% من إجمالي الإيرادات). وارتفعت تدريجياً سنوياً إلى أن وصلت قيمة 32,6 مليون د. ل. عام 1973 م. (13,9% من إجمالي الإيرادات لتلك السنة). وهكذا أصبحت قيمة حصيلة الضرائب أكثر من ضعف ما كانت عليه في سنة الأساس 1969/68 م (الرقم القياسي = 209,0) (جدول رقم 5).

- ثم قفزت وتضاعفت حصيلة الضرائب منذ عام 1974 م حتى وصلت قيمة

328,0 مليـون د.ل. عـام 1982 م. وأصبحت بهـذا الارتفـاع تمـاثـل أكـثر من عشرين ضعفاً ما كانت عليه في سنة الأساس (1969/68 م) (جدول رقم 5).

- واحتلت حصيلة الضرائب في عـام الثـورة 1970/69 م المـرتبـة الـرابعـة (9,2%) من حيث أهميتهـا النسبية كمصـدر لـلإيـراد العـام بعـد عـوائـد النفط (56,9%) وإيرادات الجمارك (20,5%) وإيـرادات الخدمـات (13,4%). وبقيت

جدول رقم (5)

تطور الإيرادات العامة الفعلية من الضرائب للفترة 69/68 م ـ 1982 م

مليون د.ل.

السنة	مليون د.ل.	الرقم القياسي
1969/68 م	15,6	100,0
70/69	17,3	110,9
71/70	20,7	132,7
72/71	21,3	136,5
73/72	24,0	153,8
1973(*)	32,6	209,0
1974	75,9	486,5
1975	99,0	634,6
1976	126,5	810,9
1977	152,1	975,0
1978	175,4	1124,4
1979	160,0	1025,6
1980	179,0	1147,4
1981	288,0	1846,2
1982	328,0	2102,6

(*) لمدة تسعة أشهر فقط.

المصدر: تقارير مصرف ليبيا المركزي.

هذه الصورة حتى عام 1973 م. حيث احتلت إيرادات الضرائب المرتبة الثالثة (13,9%) تلتها في المرتبة الرابعة إيرادات الخدمات. ومنذ عام 1976 م وحتى عام 1982 م وإيرادات الضرائب تتنافس في الأهمية النسبية على المرتبة الثانية والثالثة كمصدر من مصادر الإيراد العام.

- إن ارتفاع حصيلة الضرائب وزيادة نسبتها المئوية إلى إجمالي الإيرادات العامة يعتبر مؤشراً صحيحاً، يظهر بأن النفقات العامة في الميزانية أخذت تغطى عن طريق الضرائب والرسوم، أي عن طريق النشاطات الإنتاجية والخدمية، وليس من عوائد النفط بصورة أساسية.

- ولكن بما أن الشركات المحلية والأجنبية المنفذة لمشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية سبق لها وأن احتسبت الضرائب المفروضة عليها ضمن نفقات العقود المبرمة، لذا فإن إيرادات جزء كبير من الضرائب ما هي إلا عوائد نفطية، حصلت عليها الخزانة بصورة غير مباشرة أيضاً.

5-1-2 - رسوم الخدمات:

أما فيما يخص إيرادات رسوم الخدمات العامة (بريد، هاتف، موانىء، طيران، إرشاد زراعي... الخ) فقد جمعت بياناتها في جدول رقم 6. وتظهر النقاط التالية:

- لقد ازدادت إيرادات الرسوم الخدمية تدريجياً من 18,2 مليون د.ل. (9,6% من إجمالي الإيراد العام لسنة 69/68 م) ووصلت إلى 25,6 مليون د.ل. (6,2% من إجمالي الإيرادات عام 1974 م) وكانت نسبة الزيادة المئوية تقدر بنحو 40,7% مقارنة بسنة الأساس 1969/68 م (جدول رقم 6).

- قفزت حصيلة رسوم الخدمات في عام 1975 م إلى 192,2 مليون د.ل. (أي أكثر من عشرة أضعاف ما كانت عليه في عام 69/68 م). وتضاعفت رسوم الخدمات بالرغم من بعض الاستثناءات حتى وصلت في عام 1982 م قيمة 424,8 مليون د.ل. (أي 34,9% من إجمالي الإيرادات العامة لتلك السنة). وأصبحت بهذا تماثل أكثر من 22 ضعفاً ما كانت عليه في سنة الأساس 1969/68 م (جدول رقم 6).

جدول رقم (6)

تطور إيرادات الميزانية العامة من رسوم الخدمات(*)
للفترة 69/68 م - 1982 م

مليون د.ل.

السنة	مليون د.ل.	الرقم القياسي
1969/68 م	18,2	100,0
70/69	25,0	137,4
71/70	23,3	128,0
72/71	26,8	147,3
73/72	27,3	150,0
1973(**)	21,4	117,6
1974	25,6	140,7
1975	192,2	1056,0
1976	144,0	791,2
1977	180,0	989,0
1978	158,0	868,1
1979	153,7	844,5
1980	291,7	1602,7
1981	374,0	2054,9
1982	424,8	2334,1

(*) الإيرادات المتفرقة تصنّف إلى الأنواع التالية:
- إيرادات الهيئة العامة للبريد والهاتف لغاية 1973/72 م.
- إيرادات الخدمات وتشمل الزراعة والغابات والبيطرة والمنافع العامة المختلفة.
- إيرادات الموانىء والمنائر.
- الطيران المدني.
- خدمات أخرى.
- إيرادات أخرى وتشمل عوائد محولة من الهيئات والمؤسسات العامة، متفرقات، اعتمادات مرحلة.

(**) لمدة تسعة أشهر فقط.

المصدر: تقارير مصرف ليبيا المركزي.

- وبينما كانت إيرادات الخدمات تحتل المرتبة الثالثة من حيث الأهمية النسبية كمصدر للإيراد العام (13,4%) في عام الثورة، أخذت إيرادات الخدمات المرتبة الثانية من حيث أهميتها بالنسبة للميزانية العامة خلال الفترة 75-1978 م، ثم احتلت مركز الصدارة في الميزانية العامة خلال السنوات 80-1982 م (31,7%-36,9%)، وهذا مؤشر له دلالته الاقتصادية والمالية الهامة، حيث يظهر بأن مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والخدمات العامة قد توسعت في نشاطاتها، وبالتالي أصبحت الإيرادات المتحصلة مقابل الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع تغطي جزءاً كبيراً من نفقات الميزانية العامة.

- والجدير بالملاحظة أيضاً، أن إيرادات الخدمات العامة بدأت تظهر في الجدول كمجموعة واحدة وليست بصورة تفصيلية، كما كان معمولاً به خلال السنوات التي سبقت عام 1976 م. وهذه الطريقة لها مزاياها بالنسبة للملاحظ العابر، ولكن لها عيوباً بالنسبة للباحث الاقتصادي الذي يبغي التفصيل، زيادة في معرفة مصادر الإيرادات العامة المختلفة.

2-2 - الإيرادات العامة التقديرية (68/1969-1986 م):

بعد مناقشة البيانات الواردة في الجدول رقم (1) والخاص بمصادر الإيرادات العامة الفعلية في ليبيا خلال الفترة 68/69 م - 1982 م نتوجه لتحليل بيانات الجدلين التاليين: (7 و 8) والخاصة بالإيرادات المتوقعة للفترة الواقعة بين 68/69 م - 1986 م بهدف معرفة بنية الإيرادات وتقلباتها طوال هذه الفترة. ويمكن تلخيص النقاش في النقاط التالية:

- عند مقارنة بنود الإيرادات التقديرية الواردة في الجدول (7) للسنوات المختلفة (68/69-1970 م) و (70/71 - 72/73 م) ولسنة 1974 م، يتضح أن هيكل الإيرادات التقديرية قد أصابه الكثير من التقلب والتغيير من حيث الشكل والمضمون:

ففي السنة المالية قبل الثورة وكذلك في عام الثورة الأول، كانت الإيرادات التقديرية مقسمة إلى خمسة أقسام مختلفة، تشتمل الثلاثة الأولى منها على

جدول رقم (7)

الإيرادات المقدرة

للسنوات المالية 68/69-1974 (بآلاف الجنيهات)

بنود الإيرادات	68/1969 م		69/1970 م	
	مبلغ	%	مبلغ	%
القسم الأول				
الجمارك ورسوم الإنتاج	30 700		38 325	
الاحتكارات	4 900		5 412	
الضرائب	15 612		8 972	
الرخص والرسوم	5 270		2 770	
القسم الثاني				
البريد والبرق والهاتف	3 050		3 950	
الموانىء والمنائر	3 871		4 217	
الطيران المدني	990		990	
الزراعة والغابات	210		125	
المرافق العامة	1 026		283	
خدمات أخرى	890		890	
القسم الثالث				
متفرقات	3 481		4 261	
مجموع الإيرادات غير النفطية	70 000	17,8	70 195	16,5
القسم الرابع				
عوائد النفط والغاز	275 000	70,0	356 000	83,5
القسم الخامس				
اعتمادات مرحلة	750		115	
زيادة متوقعة في الإيرادات	47 050		—	
المجموع الكلي للإيرادات	392 800		426 310	

الإيرادات المقدرة

للسنوات المالية 68/69-1974 (بآلاف الجنيهات)

بنود الإيرادات	1971/70 م		1972/71 م		1973/72 م	
	مبلغ	%	مبلغ	%	مبلغ	%
الجمارك والإنتاج	40 000		38 585		37 560	
الضرائب	12 500		14 100		17 250	
الرخص والرسوم	2 520		2 700		2 335	
الطيران المدني	750		765		500	
الزراعة والغابات والبيطرة	113		125		135	
عوائد خدمات عامة	700		900		1 560	
عوائد محولة من المؤسسات الغامة	13 500		6 950		13 700	
دخل النفط	(1)468 741		(2)560 000		716 000	
متفرقات	7 301		8 111		10 591	
اعتمادات مرحلة	213		180		369	
المنافع العامة	200		—		—	
المجموع العام	546 538		632416		791 000	

(1) أرقام فعلية.	(2) أرقام تقديرية.

الإيرادات المقدّرة للسنة المالية 1974 م

(بالألف)

بنود الإيرادات	مبلغ	%
الضرائب:		
ضريبة دخل العقارات	190	
ضريبة دخل الأعمال	12 000	
ضريبة دخل الأفراد	18 000	
ضريبة الدمغة	14 000	
ضريبة الملاهي	100	
الجملة	46 000	14.8
الرسوم:		
الرسوم السلعية	90 380	
رسوم الإنتاج	2 000	
الرسوم الخدمية	4 120	
الجملة	96 500	31.1
إيرادات الخدمات:		
إيرادات الخدمات	3 580	
إيرادات متنوعة	1 420	
الجملة	5 000	
فائض قطاع الأعمال الحكومي	21 525	6,9
المستخدم من عوائد المشاركة للمؤسسة الوطنية للنفط للميزانية الإدارية	140 807,2	45,4
الاعتمادات المرحّلة	44	
جملة الإيرادات.	309 876,2	100,0

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، التقرير السنوي 70/69 م، ص 107، والتقرير السنوي 71/70 م، ص 132.

الضرائب والرسوم وإيرادات الخدمات. وتشكل هذه الأقسام الثلاثة في مجموعها نسبة 17,8% و 16,5% من إجمالي الإيرادات التقديرية للسنوات 69/68 م و 70/69 م على التوالي.

وكانت إيرادات القسم الأول (الجمارك ورسوم الإنتاج والضرائب والرسوم) تشكل نسبة 80,7% و 79,0% من إجمالي الإيرادات غير النفطية عام 69/68 م و 70/69 م على التوالي. وقد احتلت إيرادات الجمارك ورسوم الإنتاج فيها مركز الصدارة (43% و 78,2% من الإيرادات غير النفطية للسنوات 69/68 و 70/69 م على التوالي). تليها في المرتبة الثانية الضرائب وشكّلت نسبة 22,3% و 12,8% للسنوات المذكورة أيضاً.

وشكّلت إيرادات القسم الثاني (إيرادات الخدمات) نسبة 14,3% و 14,9% من مجموع الإيرادات غير النفطية للسنوات 69/68 و 70/69 م على التوالي.

والجدير بالملاحظة أن إيرادات الاحتكارات (ويقصد بها احتكار الدولة لبعض السلع والخدمات) شكّلت نسبة 7% و 7,7% من إجمالي الإيرادات غير النفطية للسنوات 69/68 و 70/69 م على التوالي.

القسم الرابع من الإيرادات التقديرية ويتعلق بعوائد النفط والغاز وشكّلت نسبة 70,0% و 83,5% من إجمالي الإيرادات التقديرية للسنوات 69/68 و 70/69 م على التوالي. علماً بأن عوائد النفط المذكورة ضمن الإيرادات التقديرية وقيمتها 375,0 و 356,0 مليون د. ل. للسنوات 69/68 و 71/70 م. تشمل إجمالي عوائد الدولة الليبية من الشركات الأجنبية نظير استغلالها للموارد النفطية.

وهكذا يظهر أن الإيرادات المتوقعة والمذكورة في الجدول تخلط بين الموارد المالية الخاصة بالخزانة العامة للدولة (أمانة الخزانة) ومخصصات الميزانية العامة من عوائد النفط (أمانة المالية) ولهذا السبب يرجع ارتفاع حجم الإيرادات التقديرية، حيث بلغت 392,8 و 426,3 مليون د. ل. للسنوات 69/68 م و 70/69 م على التوالي.

ـ وفي السنوات الثلاث الأولى للثورة (71/70 ـ 73/72) ظهرت الإيرادات التقديرية بدون تلك التقسيمات الموجودة في ميزانيات السنوات السابقة. حيث لم تظهر إيرادات الاحتكارات، وجاءت فقرة جديدة باسم عوائد محولة من المؤسسات العامة كنوع آخر من الإيرادات غير النفطية. وشكلت الإيرادات غير النفطية في مجموعها مبلغ 70,1 مليون د.ل. (13,0% من إجمالي الإيرادات المقدرة لعام 71/70 م)، في حين أنها وصلت مقدار 73,0 مليون د.ل. عام 73/72 م (9,2% من إجمالي إيرادات الميزانية المقدرة لتلك السنة، والتي بلغت في مجموعها 791,0 مليون د.ل.).

ـ وقد ذكرت عوائد النفط للمرة الثانية في مجموعها كإيراد عام للميزانية تحت بند (دخل النفط) حيث بلغت قيمتها عام 71/70 م، 468,7 وازدادت إلى 716 مليون د.ل. عام 73/72 م (ما يماثل 87,4% و 90,5% من إجمالي الإيرادات للسنوات 71/70 و 73/72 على التوالي).

ـ وفي عام 1973 م صدرت الميزانية التقديرية الجديدة ولفترة تسعة أشهر فقط (ابريل/ ديسمبر 1973 م) وأصبحت السنة المالية سنة ميلادية تبدأ في شهر يناير وتنتهي في شهر ديسمبر. وفي هذه الميزانية ذكرت لأول مرة مخصصات الميزانية الإدارية من الموارد النفطية بعد أن كانت تذكر في الميزانية السابقة جميع عوائد الدولة الليبية من الشركات الأجنبية المستغلة للنفط.

وقد ظهرت هذه المخصصات في الإيرادات المقدرة للسنة المالية 1974 م تحت بند (عوائد مشاركة للمؤسسة الوطنية للنفط بالميزانية الإدارية). وقيمة تلك المشاركة كانت 140,8 مليون د.ل. (45,4% من إجمالي الإيرادات عام 1974 م).

ولهذا السبب يرجع انخفاض المجموع العام لإيرادات الميزانية من 791 مليون د.ل. عام 73/72 م الى 309,8 مليون د.ل. عام 74 م (نسبة الانخفاض 60,94%).

ـ أما فيما يخص الإيرادات المقدرة للسنة المالية 74 م فقد ظهرت بصورة أكثر تنظيماً وترتيباً، حيث ظهرت جميع أنواع الضرائب في مجموعة واحدة وقدرها

46,0 مليون د. ل. (14,85% من إجمالي الإيرادات) ثم الرسوم بأنواعها المختلفة وقدرها 96,5 مليون د. ل. (31,1% من إجمالي الإيرادات) وبعدها جاءت إيرادات الخدمات وقيمتها 5,0 مليون د. ل. (1,6% من إجمالي الإيراد العام 74 م).

كما ظهر ضمن الإيرادات التقديرية بند جديد تحت عنوان (فائض قطاع الأعمال العامة) (الحكومي / الشعبي) كبديل للبند السابق الذي جاء ذكره في السنوات المالية السابقة تحت عنوان (عوائد محولة من المؤسسات العامة). وقيمة هذا البند بلغت 21,5 مليون د. ل. (6,9% من إجمالي الإيرادات عام 74 م).

وهكذا يظهر جلياً أن مخصصات الميزانية من العوائد النفطية احتلت مركز الصدارة كإيراد عام للميزانية التقديرية عام 1974 م (45,4%)، تليها في المرتبة الثانية الرسوم بأنواعها (31,1%) وفي المرتبة الثالثة الضرائب (14,85%). أما إيرادات الخدمات فإنها شكّلت نسبة 1,6% فقط.

ولمعرفة التطور الذي حصل في حجم وهيكل الإيرادات التقديرية العامة خلال السنوات المنصرمة 75-1986 م فقد جمعت البيانات المتحصل عليها في الجدولين (8 و 9). وتشير هذه البيانات إلى النقاط التالية:

- لقد تضاعف حجم الإيرادات العامة التقديرية من 437,3 مليون د. ل. عام 75 م. ووصل إلى 1364,3 مليون د. ل. عام 1986 م (الرقم القياسي يماثل 312%).

- لم يتغير هيكل الإيرادات التقديرية طوال الفترة 75-79 م، وبقي على حاله، كما جاء ذلك تفصيلاً في النقاط سالفة الذكر لعام 1974 م. والفارق الوحيد هو الزيادات في حجم الإيرادات غير النفطية، حيث ازدادت من 314,1 مليون د. ل. (71,9% من إجمالي إيرادات عام 75 م) ووصلت 556,0 مليون د. ل. (72,2% من إجمالي إيرادات عام 79 م).

أما فيما يتعلق بمخصصات الميزانية من عوائد النفط فإنها بلغت 123,0 مليون د. ل. (28,1% من إجمالي إيرادات عام 75 م) وارتفعت إلى 214,0 مليون

جدول رقم (8) تقديرات الإيرادات العامة للميزانية الإدارية للسنوات 1975-1986 م

البيانات	1975		1976		1977		1978		1979	
	مبلغ	%	مبلغ	%	مبلغ	%	مبلغ	%	مبلغ	%
ضرائب دخل	33,6	7,7	52,0	10,4	60,1	10,3	84,5	12,2	83,3	10,8
ضرائب دمغة	19,4	4,5	35,6	7,2	40,6	7,0	51,0	7,3	51,0	6,6
ضرائب زراعية	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
ضرائب الملاهي	0,1	–	0,1	–	0,2	0,1	0,2	–	0,2	–
الضرائب والرسوم السلعية	115,3	26,4	172,5	34,5	197,8	33,9	241,0	39,7	242,3	31,5
رسوم الإنتاج	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
الرسوم الخدمية	4,1	1,0	5,6	1,1	6,5	1,1	9,1	1,3	9,4	1,2
إيرادات الخدمات	8,0	1,8	11,1	2,2	12,8	2,2	13,7	2,0	9,8	1,3
فائض قطاع الأعمال العامة	133,6	30,5	108,1	21,6	143,0	24,5	175,4	25,2	160,0	20,8
فائض الخدمات	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
الرسوم البلدية	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
الرسوم الإضافية	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
عوائد المشاركة في القطاع العام	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
مجموع الإيرادات غير النفطية	314,1	71,9	385,0	77,0	461,0	79,1	574,9	82,7	556,0	72,2
مخصصات الميزانية من عوائد النفط	123,2	28,1	115,0	23,0	122,0	20,9	120,0	17,3	214,0	27,8
جملة الإيرادات	437,3	100,0	500,0	100,0	583,0	100,0	694,9	100,0	770,0	100,0

المصدر: مصرف ليبيا المركزي: التقارير السنوية رقم 26 لعام 1981 ورقم 28 لعام 1983 ورقم 30 لعام 1985 م.

1986		1985		1984		1983		1982		1981		1980	
%	مبلغ	%	مبلغ	%	مبلغ	%	مبلغ	%	مبلغ	%	مبلغ	%	مبلغ
19,1	260,0	18,3	220,0	15,9	230,0	15,1	230,0	13,9	175,0	13,3	140,0	11,2	106,0
9,5	130,0	7,5	90,0	6,9	100,0	6,6	100,0	6,4	80,0	7,3	77,5	7,0	66,0
1,5	20,0	0,8	10,0	0,7	10,0	—	—	—	—	—	—	—	—
0,01	0,2	0,03	0,3	0,02	0,3	0,1	0,1	—	0,1	—	0,3	—	0,3
20,5	280,0	30,0	360,0	25,0	360,0	28,0	425,0	31,0	390,0	33,4	350,0	30,0	285,0
5,8	80,0	7,5	90,0	6,9	100,0	6,6	100,0	—	—	—	—	—	—
4,4	60,0	4,5	54,5	5,7	81,5	5,1	76,3	12,0	151,0	13,8	140,0	11,7	111,4
3,4	46,0	2,3	27,2	1,8	25,4	1,2	19,8	1,5	18,7	1,6	16,0	0,8	8,0
—	—	—	—	—	—	—	—	26,1	328,0	27,4	288,0	18,8	179,0
11,2	153,0	14,0	153,0	16,8	243,0	18,2	278,0	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	3,0	38,0	3,2	33,0	3,1	29,3
—	13,0	—	15,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1,8	25,0	2,1	25,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
78,2	1067,2	87,1	1045,0	79,9	1150,2	80,8	1229,2	94,0	1180,8	100,0	1050,0	82,6	785,0
21,8	297,1	12,9	155	20,1	290,0	19,2	291,2	6,0	74,2	—	—	17,4	165,0
100,0	1364,3	100,0	1200,0	100,0	1440,2	100,0	1520,4	100,0	1255,0	100,0	1050,0	100,0	950,0

د. ل. (27,8% من إجمالي إيرادات عـام 79 م). وتقـدر نسبـة الـزيـادة في المخصصات لتلك الفترة بنحو 74%.

وخلال هذه الفترة الزمنية 75-79 تبدلت الأهمية النسبية للأنواع المختلفـة من الإيـرادات العامـة، حيث جاء فـائض قطاع الأعـمال العـامـة في المـرتبـة الأولى (30,5%)، تليـه مخصصات الميـزانية من عـوائد النفط (28,1%) ثم في المـرتبـة الثـالثة الضرائب والـرسوم السلعيـة (26,4%) عام 1975 م. ولهـذا المؤشر دلالة اقتصادية هـامة حيث يبـين أهمية القـطاع العام ومشـاركته الكبـيرة في العمليات الإنتاجية والخدمية. ولكن هـذه الصورة تبـدلت في العام الـذي تلاه (1976 م) حيث احتلت الضرائب والـرسـوم المـرتبـة الأولى (34,5%)، تليهـا مخصصـات

جدول رقم (9)

تطور الإيرادات التقديرية

في الميزانية العامة للسنوات 75-1986 م

(مليون د. ل.)

السنة	الإيرادات التقديرية	الرقم القياسي
1975 م	437,3	100,0
1976 م	500,0	114,3
1977 م	583,0	133,3
1978 م	694,9	158,9
1979 م	770,0	176,1
1980 م	950,0	217,2
1981 م	1050,0	240,1
1982 م	1255,0	287,0
1983 م	1520,4	347,7
1984 م	1440,2	329,3
1985 م	1200,0	274,4
1986 م	1364,3	312,0

المصدر: التقارير السنوية لمصرف ليبيا المركزي.

الميزانية من عوائد النفط (23%)، وفي المرتبة الثالثة فائض قطاع الأعمال العامة (21,6%). وتبدلت المراكز من حيث الأهمية في الأعوام التي تلت ذلك حتى عام 79 م. حيث احتلت الضرائب والرسوم السلعية المرتبة الأولى (31,5%) وعوائد النفط (27,8%) ثم فائض قطاع الأعمال العامة (20,8%).

- وفي عام 1980 م ظهرت لأول مرة إيرادات الرسوم البلدية وقيمتها 29,3 مليون د.ل. (3,1% من إجمالي الإيرادات). وبقيت هذه الإيرادات سارية المفعول حتى سنة 1982 م، حيث بلغت 38 مليون د.ل. (3,0% من إجمالي الإيرادات) وتلاشت نهائياً بعد ذلك.

- في السنوات المالية 1981 م و 1982 م تبدلت الأهمية النسبية لأنواع الإيرادات المختلفة حيث تلاشت أهمية مخصصات الميزانية من عوائد النفط عام 81 م نهائياً، ولم تشكل هذه المخصصات عام 82 م إلاّ نسبة 6% من إجمالي إيرادات تلك السنة.

وجاءت إيرادات الضرائب والرسوم السلعية في المرتبة الأولى (33,4% و 31%) للسنوات 81 م و 1982 م على التوالي. وفي المرتبة الثانية جاء فائض قطاع الأعمال العامة (27,4% و 26,1%). تليه في الأهمية إيرادات الرسوم الخدمية (13,8% عام 1981 م) وبعدها إيرادات الضرائب (13,3% عام 81 م).

ولكن في عام 1982 م. جاءت ضرائب الدخل في المرتبة الثالثة (13,9%) وبعدها الرسوم الخدمية (12,0%).

- في عام 1983 م ظهرت رسوم الإنتاج كنوع مستقل من الإيرادات العامة التقديرية. وبلغت 100,0 مليون د.ل. (6,6% من إجمالي الإيرادات). علماً بأن هذه الإيرادات قد جاء ذكرها ضمن (إيرادات الجمارك ورسوم الإنتاج) في ميزانيات السنوات المالية 68 - 1973/72 م.

في السنة نفسها (1982 م) تم إلغاء فائض قطاع الأعمال العامة واستبدل بفائض الخدمات وجاء في المرتبة الثالثة (18,3%) بعد إيرادات الضرائب والرسوم السلعية (28,0%) ومخصصات الميزانية من عوائد النفط (19,2%).

- في عـام 1984 ظهـرت لأول مـرة الضرائب الـزراعيـة كنـوع جــديـد من الإيـرادات التقديـريـة العـامـة وقيمتهـا 10,0 مليـون د.ل. (0,7% من إجمـالي إيرادات تلك السنة).

- وأخيـراً في عام 1985 م ظهـر نوعـان من الإيرادات الجـديدة: الأول منهـا الرسوم الإضافية وقيمتها 15,0 مليون د.ل. (1,26%). والنوع الثاني هو عوائد المشاركة في القطاع العام (25 مليون د.ل.) أي ما يعادل نسبة 2,1% من إجمـالي الإيرادات، وفي هذه السنة المالية جاءت إيرادات الضرائب والرسـوم السلعية في المـرتبـة الأولى (30%) تليهـا إيـرادات ضرائب الـدخـل (18,3%) ثم فـائض الخدمات (14%)، وبعدها مخصصات الميزانية من العوائد النفطية (12,9%).

- وفي عام 1986 م، تبدلت الصورة، حيث جاءت مخصصـات الميزانيـة من العـوائد النفـطية في المـرتبة الأولى (21,8%) تليهـا الضرائب والرسـوم السلعيـة (20,5%) ثم ضرائب الدخل (19,1%) وبعدها فـائض الخدمـات (11,2%) في المرتبة الرابعة.

3-2 ـ مقارنة بين الإيرادات الفعلية والإيرادات التقديرية:

عند مقارنة الإيرادات الفعلية مع الإيرادات التقديرية يمكن مـلاحظة النقـاط التالية:

- بالنظر لاعتبار عوائـد النفط والغاز كـإيرادات عـامة للميـزانية فـإن حجم الإيـرادات المقدَّرة كـان أكبر بكثـير من حجم الإيرادات الفعليـة، وذلك طـوال الفـترة الواقعـة بين 68/69-72/73 م فلقـد كـان إجمـالي الإيـرادات الفعليـة عـام 68/69 م، يقدر بنحو 190 مليـون د.ل، بينما كـانت الإيرادات التقـديريـة 393 مليون د.ل. لتلك السنة (نسبة الزيادة المئوية 106,8%).

وفي عام 1972 م/ 1973 م. كانت الإيرادات المقدرة 791 مليـون د.ل. بينما الإيرادات الفعلية 253,7 مليون د.ل (نسبة الزيادة 211,8%).

ولكن في عام 1974 م. حيث ابتدُىء بتخصيص جزء من عوائد النفط لدعم الميزانية العامة، بلغ حجم الإيـرادات الفعلية 422 مليـون د.ل بينما الإيـرادات

التقديرية 309,8 مليون د. ل (نسبة الزيادة المئوية تقدر بنحو 36,6%). كذلك الأمر في السنوات التالية حيث قدرت نسبة الزيادة المئوية بـ 78,7%، 12%، و9,1% للسنوات المالية 75، 76، 1977 م. على التوالي.

أما خلال السنتين الماليتين 78 م و79 م. فإن حجم الإيرادات الفعلية كان مساوياً تماماً للإيرادات التقديرية التي بلغت 694,4 و770,0 مليون د. ل للسنوات المذكورة على التوالي. علماً بأن مخصصات عوائد النفط لدعم الميزانية العامة قد ازدادت من 120 مليون د. ل عام 78 م (17,3% من إجمالي الإيرادات) ووصلت الى 214 مليون د. ل عام 79 م (27,8% من إجمالي الإيرادات).

- ولكن في عام 1980 انقلبت الصورة، حيث كانت الإيرادات التقديرية أكبر حجماً من الإيرادات الفعلية حيث قدّرت الأولى بنحو 950 مليون د. ل والثانية بمقدار 920,7 مليون د. ل (نسبة الفرق 3,2%).

كذلك الحال في السنتين الماليتين 1981 م و1982، حيث كانت الإيرادات التقديرية 1050 مليون د. ل و1255,0 مليون د. ل بينما الإيرادات الفعلية 1012,0 مليون د. ل. و1217,0 مليون دينار للسنوات 81 و1982 م على التوالي. من هذا يتضح أن نسبة الفرق بين الإيرادات التقديرية والفعلية ضئيلة جداً وهذا ما يبشّر بأن التقديرات الخاصة بالإيرادات كانت أكثر موضوعية وحقيقية حيث بلغت نسبة الفارق 3,8% عام 81 م، و3,1% عام 1982 م.

4-2 ـ الخلاصة:

لقد حدث تطور وإعادة تنظيم وترتيب لهيكل الإيرادات العامة في ليبيا خلال الفترة منذ قيام ثورة الفاتح وحتى عام 1986 م. وخصوصاً فيما يتعلق بالتركيز على إيرادات النشاطات الإنتاجية والخدمية بالدرجة الأولى والتقليل من أهمية الاعتماد على مخصصات عوائد النفط لدعم الميزانية العامة..

ولقد تبين أن ضرائب الجمارك (الضرائب والرسوم السلعية) تلعب دوراً مهماً كمصدر إيراد للميزانية، حيث بلغ متوسط نسبة مساهمتها في الميزانية العامة

التقديرية للسنوات 75-1986 م (30,3%) من إجمالي الإيرادات التقديرية. وتأتي في المرتبة الثانية من حيث الأهمية إيرادات فائض قطاع الأعمال العامة (فائض الخدمات)، حيث بلغ متوسط نسبة المساهمة في الميزانية وللفترة نفسها (21,3%) من إجمالي الإيرادات التقديرية.

أما بالنسبة لمخصصات الميزانية من عوائد النفط، فإن متوسط نسبة المساهمة في الإيرادات العامة للميزانية وللفترة نفسها بلغ (17,8%) من إجمالي الإيرادات التقديرية.

إن أهمية ضرائب الدخل كمصدر من مصادر الإيراد العام لا بأس بها، حيث بلغ متوسط نسبة مساهمة هذا النوع من الإيرادات 13,2% من إجمالي الإيرادات التقديرية.

والضرائب غير المباشرة والمتمثّلة في الجمارك تلعب دوراً أكبر من الضرائب المباشرة والمتمثّلة في ضرائب الدخل، حيث تقدر نسبة الأولى في المتوسط خلال الفترة 75-1986 م (30,3%)، بينما نسبة الثانية (13,2%) من إجمالي الإيرادات التقديرية.

وظاهرة الاعتماد على الضرائب غير المباشرة موجودة في أغلب الدول النامية ومنها ليبيا. . . وسبب الاعتماد على الضرائب غير المباشرة يرجع إلى:

- سهولة فرض الضرائب غير المباشرة، حيث إنها لا تستدعي ضرورة وجود جهاز إداري كبير، وهذا ما يلائم كثيراً ويناسب الاقتصاد الوطني الذي يعاني من نقص في الكوادر الفنية المدربة.
- انخفاض المستوى التعليمي العام يحتّم استخدام نوع من الضرائب لا يحتاج إلى ملء الاستمارات وقوائم الإقرار الضريبي الخاصة بحصر الدخل أو الثروة، كما هو الحال بالنسبة للضرائب المباشرة.

الفصل الثاني

مدخل الى علم الضرائب

قبل الدخول في موضوع الضرائب من المستحسن تحديد مفهوم بعض المصطلحات الأساسية الخاصة بموضوع الضرائب بصورة مختصرة:

1 ـ تعاريف أساسية:

1-1 ـ المموّل والمكلّف بدفع الضريبة:

المموّل للضريبة هو من يتحمّل العبء الضريبي فعلاً. ففي حالة الضرائب المباشرة (ضريبة الدخل) يكون المموّل هو الذي يدفع الضريبة وهو الذي يتحمّلها فعلاً. في حين أنه في حالة الضرائب غير المباشرة (ضريبة الدخان) فإن شركة الدخان هي المكلّفة بدفع الضريبة، ولكن الذي يتحمّل الضريبة هو المدخّن نفسه، حيث يضاف مقدار الضريبة إلى سعر بيع الدخان الذي يدفعه المستهلك، وتقوم شركة الدخان بدفع حصيلة الضرائب للخزانة.

1-2 ـ الضريبة:

جزء من الدخل أو الثروة يستقطع من قبل الخزانة جبراً وبدون مقابل وتدفع نقداً بهدف تغطية النفقات العامة. ومن أنواعها ضريبة الدخل، ضريبة الدخان، ضريبة الجمارك، ضريبة العقار وغيرها. من هذا التعريف تستنتج النقاط التالية:

- الضرائب نقدية وليست عينية.
- تستقطع جبراً.
- الضريبة هي جزء من الدخل أو النشاط الإنتاجي أو الخدمي الذي قام به الفرد دافع الضريبة.
- الضرائب تدفع دون مقابل يتوقعه الفرد، وهكذا فإن الضرائب تختلف عن الرسوم والإتاوات والأسعار، التي تدفع مقابل الحصول على سلعة أو خدمة.

3-1 ـ الرسـوم:

مبلغ من المال يدفع من قبل الفرد إلى المؤسسات العامة مقابل الحصول على خدمات، مثل رسوم الملاهي ورسوم الدمغة. علماً بأن رسوم الدمغة المستقطعة عند احتساب الدخل تعتبر جزءاً من الضرائب.

4-1 ـ الإتـاوة:

مبلغ من المال يفرض على المنتفعين، الذين ازدادت قيمة ممتلكاتهم نتيجة للخدمات العامة التي قدمتها لهم الإدارات الشعبية. ومثال ذلك فتح شارع عام أو طريق جديد في إحدى المناطق الزراعية أو السكنية، وارتفاع قيمة المساكن أو الأراضي الزراعية التي تقع مباشرة على الشارع أو الطريق العام الجديد. ولهذا تفرض إتاوة يدفعها المالك الأصلي للخزانة مقابل ارتفاع قيمة ممتلكاته الخاصة.

كما تدفع بعض الشركات والمصانع إتاوات، نظير استغلالها للموارد الطبيعية (المواد الخام، المحاجر، النفط والغاز وغيرها).

5-1 ـ السعر (الثمن):

مقدار ما يدفع من نقود مقابل الحصول على سلعة أو خدمة عامة من المشاريع الإنتاجية أو الخدمية العامة (سعر كيلووات كهرباء، أو متر مكعب من المياه، أو المكالمة الهاتفية، أو سعر المتر الواحد من النسيج الذي يباع من قبل شركة عامة).

2 ـ أنواع الضرائب وتقسيماتها المختلفة:

في الأدب الاقتصادي المالي توجد للضرائب أنواع وتقسيمات متعددة، يمكن مناقشتها كالآتي[1]:

1-2 ـ التقسيم الأول للضرائب:

1-1-2 ـ حسب نوع الإيراد الضريبي:

الإيراد الضريبي يكون على نوعين: نقدي أو عيني والمتعارف عليه هو أن تدفع الضرائب نقداً، ولكن أيام الأزمات والحروب قد تفرض ضرائب عينية على المزارعين لتوريد منتجاتهم الزراعية.

2-1-2 ـ حسب طريقة احتساب الضريبة:

هناك طريقتان لاحتساب الضريبة:

- طريقة فرض تعريفة ضريبية: إذ تفرض نسبة مئوية (تعريفة) غير معروفة من قبل المموّل مسبقاً (ضريبة الاستهلاك، ضريبة الجمارك).
- طريقة حصر الثروة أو النشاطات المختلفة لكل فرد على حدة. وتفرض على كل إيراد ضريبة خاصة على حدة أيضاً (ضريبة الدخل).

3-1-2 ـ حسب التوزيع الزمني للضرائب:

في هذه الحالة يوجد نوعان من الضرائب:

- ضرائب تفرض مرة واحدة وتعتبر ضرائب غير اعتيادية، ولا توجد إلا أوقات الحروب والأزمات، أو لتمويل الألعاب الرياضية (أولمبياد).
- ضرائب دائمة تفرض باستمرار.

---

(1) هاينز كرلز: علم المالية، المجلد الثاني، ص ص 52-86.

2-1-4 ـ حسب الوعاء الضريبي الخاضع للضريبة:

الوعاء الضريبي هو الشيء أو القيمة أو النشاط الذي تفرض على أساسه الضريبة: فالدخل هو الوعاء الضريبي لضريبة الدخل، وقيمة العقارات هي الوعاء الضريبي لضريبة العقار، وإيرادات النشاطات التجارية والصناعية تعتبر الوعاء الضريبي لضريبة الأرباح التجارية والصناعية وغيرها.

2-1-5 ـ حسب الجهة التي لها الحق في فرض الضريبة والحصول عليها:

وهذا ما يطلق عليه التوزيع الإداري للضرائب، حيث تقسم الضرائب المختلفة بين الإدارات المختلفة في الدولة، وذلك بين الخزانة العامة وبين خزانة البلدية الواحدة، أو المحلة الواحدة.

وأنواع الإيرادات التي تحصل عليها الخزانة العامة من الضرائب هي:

- إيرادات المشاريع العامة.
- حصيلة ضريبة الجمارك.
- إيرادات ضريبة رأس المال.
- إيرادات ضرائب التأمين.
- إيرادات ضرائب النقل.

أما الإيرادات التي تحصل عليها خزانة البلدية من الضرائب، فهي:

- إيرادات ضرائب العقار.
- إيرادات ضريبة التركات.
- إيرادات ضرائب السيارات.
- إيرادات رسوم الملاهي.

2-1-6 ـ حسب أوجه صرف الإيرادات من الضرائب (حصيلة الضرائب):

تخصص أحياناً حصيلة ضريبة محددة لتمويل مشروع محدد أو لتغطية النفقات العامة بدون تحديد. فإيرادات الضريبة المفروضة على السيارات قد تخصص لبناء وشق الطرق والشوارع، وحصيلة رسوم الألعاب الرياضية تنفق لتمويل

مشاريع الـرياضـة العامـة، أو أن حصيلة ضريبة المحـروقات تنفق عـلى البحث العلمي لإيجاد بدائل للطاقة.

7-1-2 ـ حسب مـوقـع وأهميـة الضرائب في النـظام الضريبي في الاقتصـاد الوطني:

وتقسم الضرائب في هذه الحالة إلى نوعين:

- ضريبة واحدة متعددة الأنواع: فضريبة الدخل تقسم إلى الضرائب التالية: ضريبة الأجور والرواتب، وضريبة الدخل على رأس المال.

- ضرائب إضافية مكملة أو متممة:
مثل الضرائب على المباني أو العقارات والأسهم والسندات (ضرائب الثروة)، ضرائب الجمارك، ضرائب الأمن الصناعي التي تضاف إلى التأمين.

8-1-2 ـ حسب طريقة التحصيل (أو فرض الضريبة):

توجد الضرائب على نوعين:

- **الضرائب المباشرة:**

وتحدد على أساس وجود جداول خاصة يحدد الشخص فيهـا جميع المعلومـات حول ثروته وأملاكه ودخله.

- **الضرائب غير المباشرة:**

في حالة فرض هذا النوع من الضرائب، فإنه ليس من المهم تحديد الشخص بل تحديـد السلعة التي تفـرض عليها الضرائب (المحـروقات، الـدخان، المـواد الغذائية).

إن إمكانية تحميل العبء الضريبي (نقل عبء الضريبة لأفراد آخرين) يعتبر الحد الفاصل بين الضرائب المباشرة وغير المبـاشرة. فالضرائب المبـاشرة لا يمكن

تحميـل عبئها عـلى آخـرين، بينـما الضرائب غـير المبـاشرة يمكن نقـل عبئهـا إلى آخرين (ضريبة الدخان)[1].

ومن أنـواع الضرائب غير المبـاشرة: ضريبة الجمارك، ضريبـة الاستهـلاك، ضريبة الدخان وضريبة المحروقات.

أما أنواع الضرائب المباشرة فهي: ضريبة التركات، ضريبـة الثروة، ضريبـة الدخل، وضريبة الإيراد العام.

ويمكن القـول بـأن الضرائب المبـاشرة هي ضرائب شخصيـة، تؤخــذ عنـد فرضها الإمكانيات المالية لدافع الضريبة بعين الاعتبار بصورة غير مباشرة. فـإذا كان دخل الفرد مرتفعاً فتفرض عليه ضرائب تصاعدية، حيث إن قـدرته المـالية معروفة مسبقاً.

أمـا بالنسبـة إلى الضرائب غير المبـاشرة، فـإن القـدرة عـلى تحمـل الضريبـة (القـدرة الضريبية) تؤخـذ بنظر الاعتبـار بصورة مبـاشرة حيث إن الضرائب غير المبـاشرة تصيب جميع فئـات المجتمع بغض النـظر عن مستوى الـدخل، ولهـذا تؤخذ القدرة الضريبية بعين الاعتبار بصورة مباشرة.

2-1-9 ـ حسب تأثيرها على الاقتصاد الوطني[2]:

لبعض أنواع الضرائب تأثير على توزيع الدخل والثروة ولبعضها الآخـر تأثـير عـلى الإنتاج وحجم العـرض، ولبعضها تـأثـير عـلى الـطلب أو بنيـة الـطلب، وضرائب أخـرى حياديـة أو غير حيـادية، (الضرائب الجمـركيـة تعتـبر ضرائب حيادية في تأثيراتها على الاقتصاد الوطني).

2-2 ـ التقسيم الثاني للضرائب:

وتقسم الضرائب إلى الأنواع التالية:

---

(1) أنظر الجزء الخاص بنقل العبء الضريبي في الفصل الخامس من هذا الكتاب.

(2) أنظر الآثار الاقتصادية والاجتماعية للضرائب في الفصل الخامس من هذا الباب.

2-2-1 ـ الضرائب المباشرة وغير المباشرة:

وتفرض الضرائب المباشرة على الدخل أو رأس المال (مثل ضريبة الدخل، ضريبة التركات).

أما الضرائب غير المباشرة فإنها تفرض على كل فرد ينوي الحصول على تلك السلعة المفروضة عليها الضريبة. أي أن الضريبة لا ترتبط بالفرد أو ثروته أو مركزه الاقتصادي أو الاجتماعي (ضريبة الجمارك، ضريبة الدخان، ضريبة الإنتاج).

2-2-2 ـ ضرائب شخصية وضرائب غير شخصية:

الضرائب الشخصية تفرض على الإيراد الشخصي مع مراعاة ظروف المموّل الاجتماعية، والسماح له بخصم حد معين للمعيشة وتحمل أعباء العائلة. أما الضرائب غير الشخصية فإنها تفرض دون أخذ الظروف العائلية للمموّل بعين الاعتبار، أي أن المهم هو الوعاء الضريبي فقط (الدخل، رأس المال). ومن أمثلة ذلك ضريبة الجمارك وضريبة الإنتاج وضريبة الأموال المنقولة.

2-2-3 ـ ضرائب على رأس المال وضرائب على الإيراد:

المقصود برأس المال (الثروة) هو رأس المال الثابت ورأس المال المنقول. وتعتبر ضريبة التركات إحدى الضرائب المفروضة على رأس المال. أما ضريبة الإيراد فإنها تفرض على الدخل الذي يأتي نتيجة لمزاولة نشاط معين (زراعة، تجارة، مرتبات وأجور أو دخول المهن الحرة).

2-2-4 ـ الضرائب الموحدة والضرائب النوعية:

الضريبة الموحدة تفرض على إجمالي الدخل، الذي يتحصّل عليه الفرد الواحد من كافة المصادر، أو النشاطات التي يقوم بمزاولتها.

أما الضرائب النوعية فإن الإيرادات (الدخل) تقسم إلى أنواع مختلفة حسب مصدر كل منها، وتفرض ضريبة مستقلة وبنسبة معيّنة على كل نوع من الإيرادات كل على حدة.

3 ـ قواعد فرض الضرائب:

يعتبر علماء الاقتصاد الكلاسيكيون بحق هم أول من جعل من المالية العامة علماً مستقلاً بحد ذاته، حيث إنهم أول من دعوا إلى القواعد الطبيعية والحرية الشخصية في النشاطات الاقتصادية والعلاقات الاجتماعية.

والجدير بالإشارة، أن أسس البناء للنظريات الكلاسيكية لا تتضمن الأمور الاقتصادية فحسب، بل تتعدى ذلك وبصورة خاصة إلى وضع الأسس الأولى لعلم المالية العامة.

ويعتبر آدم سميث أول من وضع اللبِنَة الأولى لهذا العلم وذلك في الجزء الخامس من كتابه الشهير (ثروة الأمم) حول الإيرادات العامة في الدولة، وجعل اهتمامه الكبير منصبّاً على الأهمية الاجتماعية لعلم المالية.

وقد وضع آدم سميث القواعد الأساسية لفرض الضرائب، وهي كما يلي[1]:

1-3 ـ القواعد الكلاسيكية:

1-1-3 ـ قاعدة المساواة والعدالة:

آدم سميث يعتبر الدولة بمثابة الإقطاعي الكبير الذي يستقطع من كل مزارع من مزارعيه جزءاً مناسباً لمقدرته على الدفع. أي رفع الجور عنه والمغالاة في فرض الضرائب على الأفراد التابعين له. فالإقطاعي ينتفع من وجود ومواصلة النشاط الإنتاجي للمزارعين، ومن ثم فإنه من الضرورة أخذ الظروف العائلية والاجتماعية والاقتصادية بعين الاعتبار.

2-1-3 ـ قاعدة الملاءمة أو المناسبة:

إن عملية فرض الضرائب وجبايتها يجب أن تكون في أوقات مناسبة وملائمة

---

(1) آدم سميث، ثروة الأمم، ص ص 361-362.

Adam Smith:
An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Publ.: William Benton, Chicago, London, Twenty Fourth Printing, 1982, Page 361-362.

بالنسبة للممول، وتكون طريقة الدفع مريحة بالنسبة لـه. أي أنه من الضروري أن يكون موعد جباية الضرائب بعد الحصاد أي عند نهاية الموسم الزراعي. أو بعـد استلام المـرتب الشهري بـالنسبة للمـوظف. وتستقطع الضرائب بـطريقـة سهلة وبسيطة دون جهد أو تعب من قبل الممول.

3-1-3 ـ قاعدة التحديد أو اليقين:

والمقصـود بقاعـدة التحديـد هو منـع الجور أو المغـالاة في فـرض الضرائب، وذلـك بتحديـد الشخص الذي يـدفـع الضرائب، ثم تحـديـد مقـدار الضريبـة مسبقاً، بحيث يكون متحمل (دافع) الضريبة على علم بها.

أمـا طـريقـة السلب والنهب التي كـانت تستخـدم من قبـل الـولاة الأتـراك وتابعيهم في العهد العثماني، فإنها مرفوضة أصلاً.

4-1-3 ـ قاعدة خفض نفقات الجباية (القاعدة الاقتصادية):

إن طـريقـة جبـايـة الضرائب يجب أن تكـون بسيـطة وسهلة، بحيث تكـون نفقات التحصيل أو الجبـاية منخفضـة، وإلاّ فإن عمليـة الجبايـة تشكّل خسـارة بالنسبة للخزانة العامة.

وبعد هذه القواعد الأسـاسية الأربـع للكلاسيكيـين، وضعت قواعـد أخرى حـديثـة، شملت في فحـواهـا ومضمـونها القـواعـد الأربـع المـذكـورة من قبـل الكلاسيكيين. وهذه القواعد يمكن تلخيصها كالآتي:

2-3 ـ القواعد الحديثة:

1-2-3 ـ القواعد الاقتصادية:

وأهم القواعد الاقتصادية النقاط التالية:

- عدم الجور والمغالات في فرض الضرائب.
- منع إمكانية نقل العبء الضريبي لشخص آخر.
- الاقتصاد في نفقات التحصيل أو الجباية.

3-2-2 ـ القواعد الاجتماعية:

ويمكن اختصار القواعد الاجتماعية في النقاط التالية:

- ملاءمة موعد دفع الضريبة بالنسبة للمموِّل، مع إمكانية تقسيط مبلغ الضريبة.
- مراعاة مقدرة الممول على الدفع، أي ضرورة دراسة الوضع الاجتماعي والاقتصادي للممول، وفرض ضرائب تصاعدية على الأغنياء، وإعفاء الفقراء منها. ومن الضروري دراسة أسباب التهرب من دفع الضريبة.
- مرونة الضريبة، والمقصود بالمرونة الضريبية هو زيادة الضرائب عند ارتفاع الدخل وبالعكس عند انخفاض الدخل، أو فرض ضرائب على الكماليات المستوردة من الخارج.

3-2-3 ـ القواعد القانونية:

وتشتمل القواعد القانونية على النقاط التالية:

- شمولية أو عمومية الضريبة: أي ضرورة خضوع جميع أفراد المجتمع للضريبة دون تمييز لوضعهم أو مركزهم الاجتماعي.
- العدالة أو المساواة عند فرض الضرائب: أي بمعنى أن الأفراد الذين تتساوى ظروفهم المعيشية ودخولهم، يجب أن يدفعوا ضريبة واحدة متساوية ـ تعريفة واحدة للجميع أو للمجموعة الواحدة في حالة تساوي الظروف.
- اليقين أو التحديد: أي ضرورة تحديد النشاط الاقتصادي وحجم الدخل المتحصل عليه وتحديد الشخص المكلف بالدفع، وتحديد طريقة التحصيل ومواعيد الجباية، وتحديد العقوبات القانونية في حالة التهرب من دفع الضريبة بدقة.

4 ـ مزايا وعيوب الضرائب المباشرة وغير المباشرة:

عند اختيار نوع واحد من أنواع الضرائب، لا بد من معرفة مزايا وعيوب

كل منها، بحيث تكون الضريبة ملائمة ومناسبة للظرف الاقتصادي والاجتماعي القائم، وبحيث تكون آثارها الجانبية الإيجابية أكثر وأكبر من الجوانب السلبية. ويمكن اختصار المزايا والعيوب لكلا النوعين من الضرائب في النقاط التالية:

1-4 ـ الضرائب المباشرة:

الضرائب المباشرة هي التي يكون فيها المموّل والمكلّف بدفع الضريبة شخصاً واحداً (مثل ضريبة الدخل)، حيث يكون الوعاء الضريبي خاصاً بفرد واحد يكون هو المسؤول عن دفع الضريبة وحده.

1-1-4 ـ وأهم مزايا الضرائب المباشرة هي النقاط التالية:

- الضرائب المباشرة تعتبر أداة لإعادة توزيع الدخل والثروة لتحقيق العدالة الاجتماعية، حيث إن هذه الضريبة تفرض على ذوي الدخل المرتفع وبصورة تصاعدية.
- تتوفر فيها أهم قواعد فرض الضرائب، وخصوصاً قاعدة الملاءمة والمناسبة. ذلك لأن فرضها على ممولين معروفين، وتستطيع الخزانة اختيار طرق الدفع ومواعيد وشروط الدفع، وذلك حسب النشاطات الاقتصادية المختلفة (زراعة/ صناعة)، إضافة إلى إمكانية الدفع على أقساط مختلفة للتخفيف من العبء المالي على الممولين. وتتوفر فيها قاعدة العدالة، وذلك لمراعاتها الظروف العائلية والشخصية للممولين. وعلى أساس ذلك يحتسب مقدار الإعفاء عند دفع الضرائب أو فرض نسب مئوية مختلفة حسب حجم العائلة، أو حسب مصدر الدخل.
- الثبات النسبي والانتظام، حيث إن الضرائب المباشرة لا تتأثر بصورة سريعة بالأزمات الاقتصادية التي يتعرّض لها الاقتصاد الوطني.
- عند زيادة نسبة الضريبة يمكن الحصول على موارد مالية إضافية.
- سهولة تقدير الإيرادات العامة للسنوات القادمة، وذلك عن طريق حصر عدد الأفراد الخاضعين لدفع هذه الضرائب.

2-1-4 ـ أما أهم عيوب الضرائب المباشرة فهي كما يلي:

- تتطلب جهازاً إدارياً كبيراً ومستوىً تعليمياً مرتفعاً لدى المولين.
- انخفاض حصيلتها مقارنة بحصيلة الضرائب غير المباشرة، وذلك لأنها خاصة بعدد محدود من الأفراد وليست هي ضريبة عامة.
- العبء الضريبي يعتبر ثقيلاً بالنسبة للمموّل، نظراً لوجوب سدادها مرة واحدة. وفي حالة التقسيط يخفف العبء الضريبي بعض الشيء ولكنه يبقى ثقيلاً ويربك نشاط الممول.
- الضرائب المباشرة تتناقض مع مبدأ العمومية أو الشمولية للضرائب، وذلك لوجود إعفاءات خاصة بذوي الدخل المنخفض، وهكذا فإنهم لا يشاركون في الإنفاق العام.

2-4 ـ الضرائب غير المباشرة:

وهي الضرائب التي تدفع ضمنياً مع الأسعار الخاصة بالسلع أو الخدمات حيث يقوم المكلف بتسليم مقدارها للخزانة، ولكن المستهلك هو الذي يتحمل عبء الضريبة.

1-2-4 ـ مزايا الضرائب غير المباشرة:

- سهولة تحصيل الضرائب، لأنها موجودة ضمن السعر، وهكذا تنخفض نفقات الجباية.
- حصيلة الضريبة تتعلق بالنشاط الاقتصادي، فإذا كان الاقتصاد الوطني في رواج ونمو فإن حصيلة الضرائب تزداد، وبالعكس أيام الكساد.
- عملية تحصيل الضرائب تكون بصورة مستمرة طوال السنة.
- تتوفر في الضريبة قاعدة المساواة، لأنها تفرض على الجميع.

4-2-2 ـ عيوب الضرائب غير المباشرة:

- حصيلة الضريبة تتعلق مباشرة بالنشاط الاقتصادي، هذه الميزة تعتبر في الوقت نفسه أحد أهم عيوب الضرائب غير المباشرة، ذلك لأن الحصيلة تنخفض أيام الكساد الاقتصادي، وهذا مما يربك الإدارات العامة في القيام بالسياسات اللازمة للتغلب على الأزمات.

- الضرائب تفرض على الجميع بغضّ النظر عن القدرة المالية للمموِّل. ولكن بما أن هذه الضرائب تفرض على السلع الضرورية التي يحتاجها ذوو الدخل المحدود، لذا فإنها تعتبر عبئاً ثقيلاً عليهم.

- سهولة جباية هذا النوع من الضرائب تستوجب توفر إدارات كفيئة وصارمة لمحاربة الغش.

الفصل الثالث

التعريفة الضريبية (كيفية احتساب الضرائب)

قبل الدخول في مناقشة موضوع كيفية احتساب الضرائب لا بد من تحديد معاني بعض المصطلحات العلمية التي تستخدم في هذا الجزء.

1 ـ التعاريف:

1-1 ـ الوعاء الضريبي:

هو الأساس، أو الموضوع، أو الشيء الذي تفرض عليه الضريبة.

فالأرض هي الوعاء الضريبي عند فرض ضريبة الأرض الزراعية والدخل هو الوعاء عند فرض ضريبة الدخل.

ورأس المال هو الوعاء عند فرض ضريبة على رأس المال (نقود، عقارات، أسهم وسندات، مدخرات).

وللاختصار يستخدم الحرف (و) للرمز إلى الوعاء الضريبي.

2-1 ـ مقدار الضريبة:

هو المبلغ الذي تحصل عليه خزانة المجتمع من الأفراد، وهو مقدار من النقود. ويرمز إليه بالحرف (ض).

3-1 ـ التعريفة الضريبية (الدالة الضريبية):

هي العلاقة الوظيفية (دالة) بين الوعاء الضريبي (الدخل) (و) ومقدار الضريبة (ض) أي أن: ض = د (و).

أي، كم تزداد نسبة أو مقدار الضريبة في حالة ازدياد الدخل؟

4-1 ـ السعر الضريبي (نسبة الضريبة/ النسبة المئوية للضريبة):

هو مقدار الضريبة (ض) منسوباً إلى قيمة الوعاء الضريبي (و).

مثـــال:

1 ـ تفرض ضريبة جمارك بمقدار 500 درهم على كل متر من القماش المستورد، فإذا كانت قيمة أو ثمن المتر الواحد تساوي 5000 درهم، فسيكون السعر الضريبي كالآتي:

$$\%10 = \frac{100 \times 500}{5000}$$

2 ـ مدخرات في المصرف تعطي دخلاً مقداره 3000 دينار، فإذا كانت الضريبة المدفوعة 300 دينار، فكم يكون السعر الضريبي؟

$$\%10 = \frac{100 \times 300}{3000}$$

5-1 ـ مقدار الإعفاء:

جزء من الوعاء الضريبي (جزء من الدخل) لا يخضع للضريبة ويخصم عند احتساب الضريبة. (مثلاً: الحد الأدنى للمعيشة، السكن المخصص للعائلة، العقارات المخصصة لمزاولة النشاط الاقتصادي، ونفقات الصيانة).

6-1 ـ الحد الأدنى للمعيشة:

مقدار من الدخل، يكفي الفرد أو العائلة الواحدة لمواصلة الحياة بصورة

طبيعية، أي أنه يكفي لسد حاجات العائلة من مأكل وملبس ومسكن. إنه مقدار نسبي، يختلف من مجتمع إلى آخر، وهو غير خاضع للضريبة إطلاقاً. وفي ليبيا يقدر الحد الأدنى للمعيشة بمقدار (480 ديناراً للأعزب و 720 ديناراً للمتزوج ولا يعيل و 900 دينار للمتزوج الذي يعيل). ويخصم من الشريحة الأولى قبل احتساب الضريبة.

ومن الناحية الفنية يمكن احتساب الحد الأدنى للمعيشة غير الخاضع للضريبة بطريقتين:

1-6-1 ـ الحد الأدنى للإعفاء:

مقدار من الدخل تحت حد معين يبقى غير خاضع للضريبة. وإذا ما ازداد هذا المقدار عن الحد المعين فإن الزيادة فقط هي التي تخضع للضريبة.

مثـال:

متزوج ويعيل، دخله الشهري 70 ديناراً، في مثل هذه الحالة لا يخضع الدخل للضرائب لأنه أقل من الحد الأدنى للمعيشة.

70 × 12 = 840 ديناراً.

وهذا المقدار هو أقل من الحد الأدنى للمعيشة (900 دينار).

2-6-1 ـ الحد الأدنى للخصم:

إن الحد الأدنى للمعيشة (الإعفاء ومقداره 900 د.ل سنوياً) يخصم من الدخل قبل احتساب الضرائب، فإذا كان الدخل أقل من الحد الأدنى للمعيشة أو مساوياً له فلا يخضع للضرائب (مقدار الإعفاء). أما إذا زاد عن الحد الأدنى فإن المبلغ الزائد يخضع للضريبة فقط:

مثـال:

شخص دخله 1002 دينار وتفرض الضرائب على الدخل حسب الطريقة التالية:

الألف الأولى 1000 - 4%

الألف الثانية 1001-2000 6%

الألف الثالثة 2001-3000 8%

إن هذا الشخص يدفع الضرائب التالية:

1000 − 900 إعفاء = 100 دينار (تزيد عن الحد الأدنى)

$$\frac{4 \times 100}{100}$$ = 4 دينار (ضريبة الألف الأولى)

وبما أن دخل الفرد يفوق الألف الأولى، فإن المبلغ الباقي يحتسب ضمن الألف الثانية ويخضع لضريبة أعلى:

$$\frac{6 \times 2,0}{100}$$ = 0.120 ديناراً

وفي هذه الحالة يكون مجموع الضريبة المدفوعة 4,0 + 0,120 = 4,120 ديناراً.

وفي حالة عدم وجود مثل هذا الشرط (شرط الحد الأدنى للخصم) فإن الدخل يخضع بالكامل للضريبة، وهكذا يكون العبء الضريبي أكبر بالنسبة للموظف[1].

مثـال:

شخص دخله السنوي 1002 دينار والحد الأدنى للمعيشة 1000 دينار وتفرض الضرائب حسب الأسعار الضريبية المذكورة أعلاه.

في هذه الحالة يخضع الدخل بالكامل للضريبة المفروضة على الطبقة الثانية من طبقات الضرائب.

$$\frac{6 \times 1002}{100}$$ = 60,120 ديناراً

(1) أنظر طريقة الطبقات في احتساب الضرائب على الدخل، انظر إلى (4-1-1) البند الرابع من هذا الفصل.

وهكذا يحصل الشخص بعد خصم الضرائب على دخل أقل من الحد الأدنى للمعيشة (1 000 دينار) وهذا منافٍ للقانون[1].

1 002,0 − 60,120 = 941,880 ديناراً.

7-1 ـ المعدل المتوسط للضريبة: (م م ض):

مقدار ما يدفع من ضرائب على كل جزء من الوعاء الضريبي أو بمعنى آخر مقدار الضريبة مقسوم على قيمة الوعاء

$$= \frac{\text{ض}}{\text{و}} = \frac{\text{د (و)}}{\text{و}} \quad \left(\text{م م ض} = \frac{\text{ض}}{\text{و}}\right)$$

مثـال:

كم تدفع في المتوسط من ضرائب على كل علبة سجائر في حالة أن كمية المبيعات غير محددة والضريبة واحدة بالنسبة لكل قطعة ومقدارها 10 دراهم؟

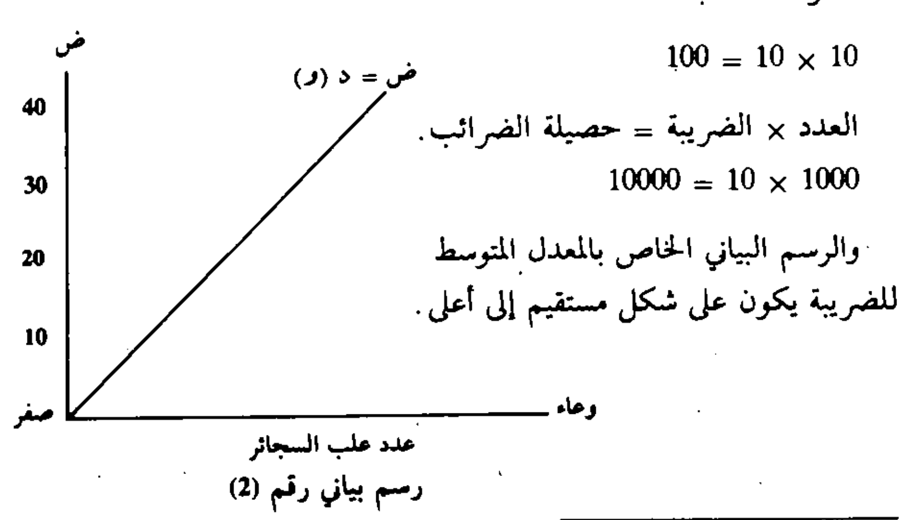
الضريبة المفروضة واحدة (ثابتة) على كل قطعة ومقدار الضريبة يتزايد مع عدد الوحدات المباعة:

10 × 10 = 100

العدد × الضريبة = حصيلة الضرائب.

1000 × 10 = 10000

والرسم البياني الخاص بالمعدل المتوسط للضريبة يكون على شكل مستقيم إلى أعلى.



رسم بياني رقم (2)

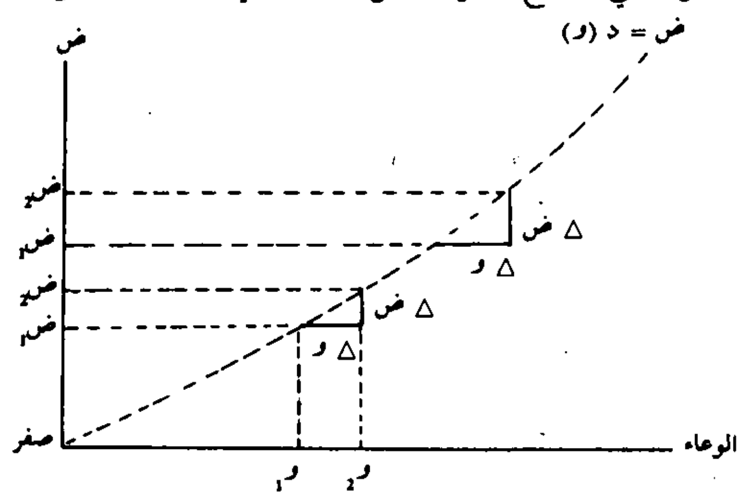
(1) الاختلاف في مقدار الضريبة خاضع لطريقة احتساب الضرائب حسب الشرائح أم حسب الطبقات. أنظر إلى 4-1-1 و 4-2 (البند الرابع) من هذا الفصل.

8-1 ـ المعدل الحدي للضريبة: (م ح ض):

مقدار الزيادة في الضريبة نتيجة للزيادة في مقدار الوعاء الضريبي:

$$\frac{\Delta \text{ض}}{\Delta \text{و}} = \frac{\text{الزيادة في مقدار الضريبة}}{\text{الزيادة في حجم الوعاء}}$$

ففي حالة زيادة الدخل (الوعاء) تدفع ضرائب متزايدة. مقدار الزيادة يتحدد بالنسبة المئوية التي ستدفع كضريبة لكل دينار إضافي ازداد به الدخل السابق.



رسم بياني رقم (3)

$$\text{م ح ض} = \frac{\text{ض}_2 - \text{ض}_1}{\text{و}_2 - \text{و}_1} = \frac{\Delta \text{ض}}{\Delta \text{و}}$$

9-1 ـ السعر الإسمي والسعر الحقيقي للضريبة:

- السعر الإسمي: هو النسبة المئوية التي يحددها قانون الضرائب كضريبة على دخل أو إيراد معين.

مثلاً: تفرض نسبة 15% على فوائد المدخرات أو الودائع المصرفية.

- السعر الحقيقي: هو النسبة المئوية الحقيقية المدفوعة فعلاً كضرائب على إجمالي الدخل أو الإيراد بما فيها الإعفاءات.

مثـــال:

شخص دخله الإجمالي الخاضع للضريبة مقداره 7000 دينار فرضت عليه ضريبة بنسبة 10% وقد أعفى القانون الألف الأولى من الدخل من الضرائب فكم هي نسبة الضريبة الفعلية التي يتحملها؟

السعر الإسمي للضريبة 10%.

السعر الحقيقي = 7000 − 1000 الإعفاء = 6000 دينار خاضعة للضريبة

$$\text{مقدار الضريبة} = \frac{6000 \times 10}{100} = 600 \text{ دينار}$$

$$\text{السعر الحقيقي} = \frac{600 \times 100}{7000} = 8,5\%$$

2 ـ أنواع التعريفات الضريبيات:

التعريفة الضريبية هي مقياس للعبء الضريبي الذي يحدّد إما بمقدار معيّن أو بنسب مئوية. إنه مقدار الضريبة الواجب استقطاعه في حالة تجاوز الوعاء حدًّا معيناً. إنها تشير إلى العلاقة الوظيفية (دالة) بين الوعاء الضريبي ومقدار الضريبة.

$$\text{ض} = \text{ض (و)}$$

وهكذا يمكن استنتاج المعدل المتوسط للضريبة = $\frac{\text{ض}}{\text{و}} = \frac{\text{ض (و)}}{\text{و}}$

وكذلك استنتاج المعدل الحدي للضريبة الذي يظهر الحاصل في مقدار الضريبة نتيجة لتغير حجم الوعاء

$$\frac{\Delta \text{ ض}}{\Delta \text{ و}} = \frac{\Delta \text{ ض (و)}}{\Delta \text{ و}}$$

وتوجد التعريفات الضريبية على أربعة أنواع مختلفة:

1-2 ـ التعريفة الضريبية الموحدة (المتناسبة):

ويطلق عليها اسم التعريفة الموحدة لأن المعدل المتوسط للضريبة يكون ثابتاً مهما تغير الوعاء، أي أن التغيّر في المعدل المتوسط يساوي صفراً.

2-2 ـ التعريفة الضريبية التصاعدية:

وتكون الضريبة تصاعدية عندما يزداد المعدل المتوسط للضريبة مع كل زيادة في حجم الوعاء الضريبي. وهذه الزيادة تأخذ أشكالاً مختلفة حسب انحدار المعدل المتوسط للضريبة وزيادة حجم الوعاء. فقد يكون الانحدار ثابتاً أو انحداراً قويًّا أو انحداراً بطيئاً. وعلى هذا الأساس يمكن الحصول على ثلاثة أنواع للضريبة التصاعدية:

- التصاعد الخطي (المتناسب/ الموحد).
- التصاعد السريع.
- التصاعد البطيء.

3-2 ـ التعريفة الضريبية المتناقصة:

في هذه الحالة يتناقص المعدل المتوسط للضريبة مع زيادة الوعاء الضريبي. أما التغيّر في المعدل الحدي $\frac{\Delta ض}{\Delta و}$ فإنه يكون دائماً أصغر من صفر، ولهذا فإنها نادرة الوجود.

ويمكن التفرقة بين ثلاثة أنواع من التناقص:

- التناقص الخطي (المتناسب/ الموحد).
- التناقص السريع.
- التناقص البطيء.

4-2 ـ التعريفة الضريبية المختلطة:

وهذا النوع من الضرائب هو تشكيلة مختلطة ومترابطة للأنواع الثلاثة سابقة الذكر.

3 ـ الضرائب التصاعدية:

1-3 ـ نشوء فكرة الضرائب التصاعدية:

تلعب قاعدة العدالة الاجتماعية دوراً رئيسياً في احتساب الضرائب على الدخل بنسب متصاعدة (متزايدة)، وذلك في جميع الأنظمة السياسية والاقتصادية. والاختلاف يدور حول نسبة الزيادة التصاعدية فقط. وفكرة الضرائب التصاعدية تقوم للأسباب الآتية:

1-1-3 ـ فكرة تساوي العبء الضريبي:

وتعتمد هذه الفكرة أساساً على نظرية المنفعة الحدية والتي تقول بأن منفعة الدينار الواحد تنقص مع زيادة الدخل (أي أن ما يأتي به الدينار الواحد من منافع بالنسبة للمليونير أقل بكثير من منافع الدينار الواحد بالنسبة لذوي الدخل المحدود). ولهذا فمن الضروري فرض ضرائب تصاعدية على الأغنياء كي يكون العبء الضريبي متساوياً بالنسبة للجميع.

2-1-3 ـ وجهة النظر الاجتماعية:

تحقيقاً لمبدأ العدالة الاجتماعية تستخدم الضرائب التصاعدية لتعديل توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع الواحد.

3-1-3 ـ وجهة النظر الاقتصادية:

ركّز الأستاذان كينز وهانسن[1] على الحجة الاقتصادية لاستخدام الضرائب التصاعدية والتي تقول بأنه في وقت الأزمات والكساد الاقتصادي يحجم الأغنياء عن القيام بالاستثمارات وهذا مما يزيد الأزمة سوءاً وحِدّة. وبهدف القضاء على ذلك وتجنب حالات الكساد فمن الأفضل فرض ضرائب تصاعدية على الأغنياء، وفي الوقت نفسه منح دعم متزايد للفقراء الذين سينفقون نسبة أكبر على شراء المواد الاستهلاكية وهذا مما يحرك عجلة الاقتصاد بصورة أكيدة.

---

(1) هاينز كولمز: علم المالية، المجلد الثاني، ص 153.

وبالرغم من هذه الأسباب والحجج المقبولة والمعقولة، إلا أنه من الضروري تحديد الحد الأعلى للضرائب التصاعدية بحيث لا يكون مرتفعاً جداً ويسبب تأثيراً سلبياً على النظام الاقتصادي القائم. إذ ليس من المعقول الاعتماد على الضرائب التصاعدية وحدها في تحقيق العدالة الاجتماعية بواسطة عدالة توزيع الدخل، خصوصاً وأن الضرائب التصاعدية قد تكون لها آثار سلبية على الاقتصاد الوطني وذلك في حالة ارتفاع نسب التصاعد عن حدود معينة.

2-3 ـ أشكال التعريفات الضريبية التصاعدية (Tariff-Forms):

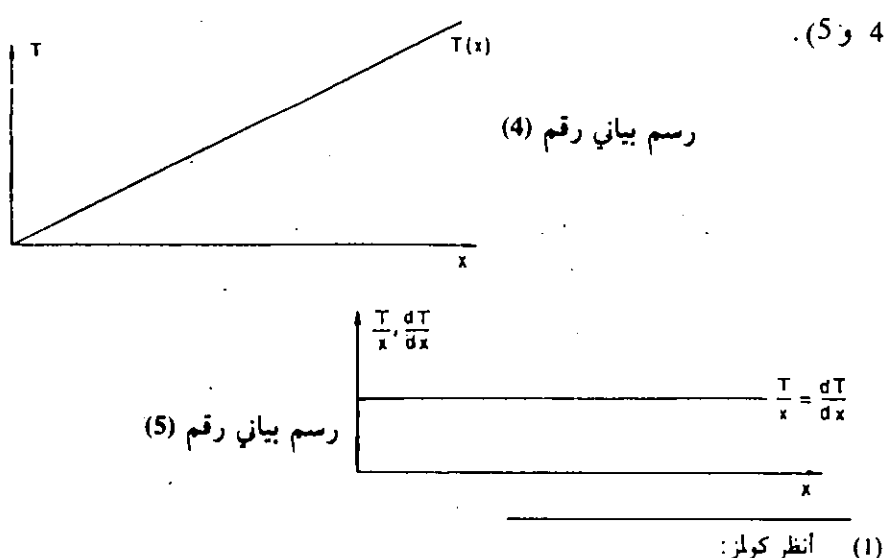
التعريفات الضريبية توجد على أشكال مختلفة يمكن اختصارها في النقاط التالية[1]:

1-2-3 ـ الشكل الخطي المتواصل (المستقيم غير المتقطع):

والشكل الخطي هذا يوجد على أربعة أشكال مختلفة هي:

1-1-2-3 ـ التعريفة الخطية الموحدة (المتناسبة):

وتكون فيها دالة الضرائب خطية مستقيمة تبدأ من نقطة الصفر. وهكذا يكون المعدل المتوسط للضرائب مساوياً للمعدل الحدي لها. (انظر الشكلين 4 و5).



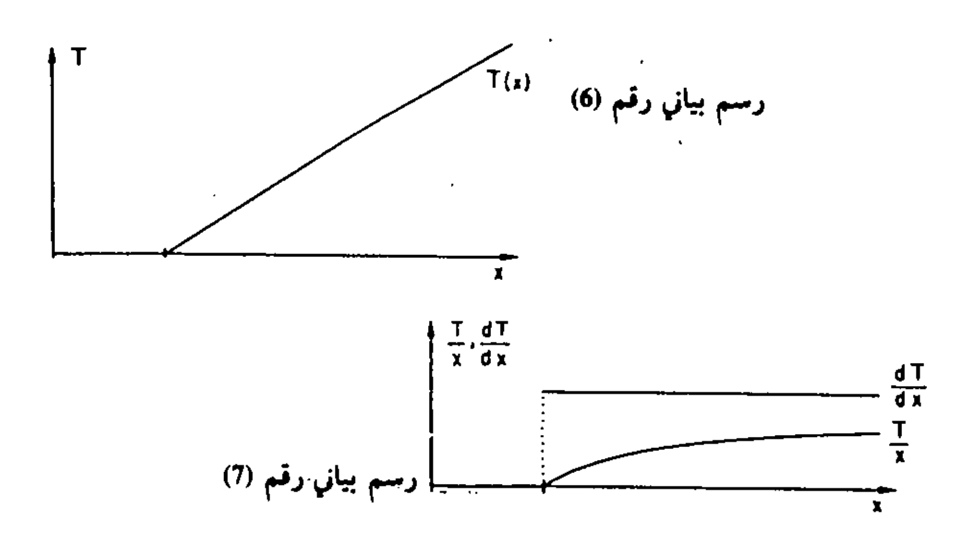
رسم بياني رقم (4)

رسم بياني رقم (5)

(1) انظر كولمز:
Heinz Kolms: **Finanzwissenschaft**, Bd.II, Page-35-51.

3-2-1-2 ـ التعريفة الخطية التصاعدية:

في حالة وجود إعفاءات فإن المعدل الحدي في دالة الضرائب الخطية التصاعدية ض = (و) يكون ثابتاً وأكبر من المعدل المتوسط. ويزداد الأخير تدريجياً مع زيادة حجم الوعاء وصولاً إلى المستوى المرتفع للمعدل الحدي للضريبة. (انظر الشكلين 6 و 7).



رسم بياني رقم (6)

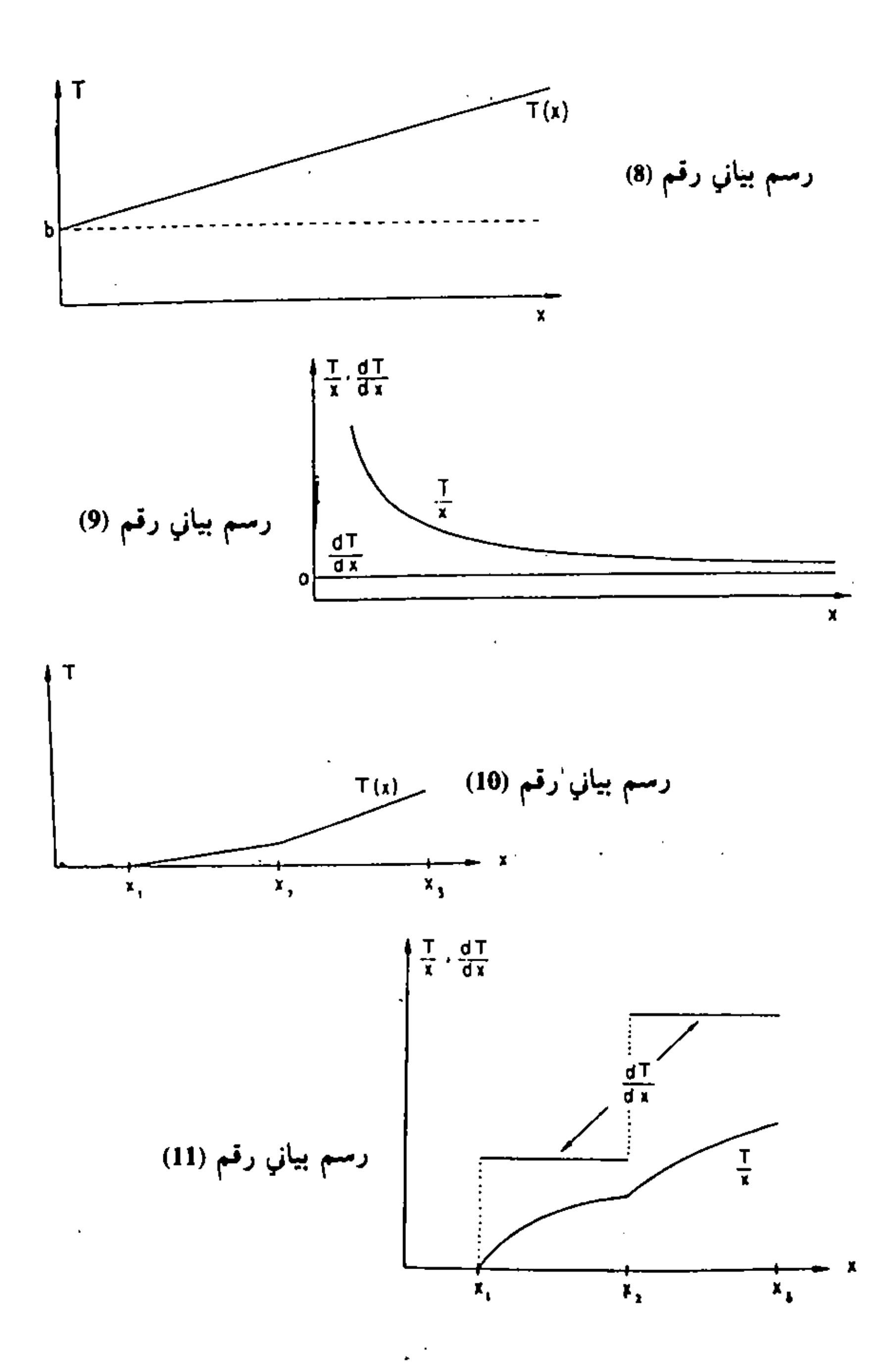
رسم بياني رقم (7)

3-2-1-3 ـ التعريفة الخطية التنازلية:

عندما تفرض ضرائب بغضّ النظر عن وجود أو عدم وجود وعاء (دخل) كما هوالحال أيام الحكم الإقطاعي الاستبدادي حيث تسلب أموال الناس عنوة، فإن المعدل الحدي يبقى ثابتاً ولكن على مستوى منخفض جداً، بينما المعدل المتوسط يكون أكبر ويأخذ بالتناقص تدريجياً وصولاً إلى مستوى المعدل الحدي للضريبة. (الشكلان 8 و 9).

3-2-1-4 ـ التعريفة الخطية المختلطة:

وتتكوّن دالة الضرائب من الأشكال المختلفة المذكورة أعلاه. (انظر الشكلين 10 و 11).

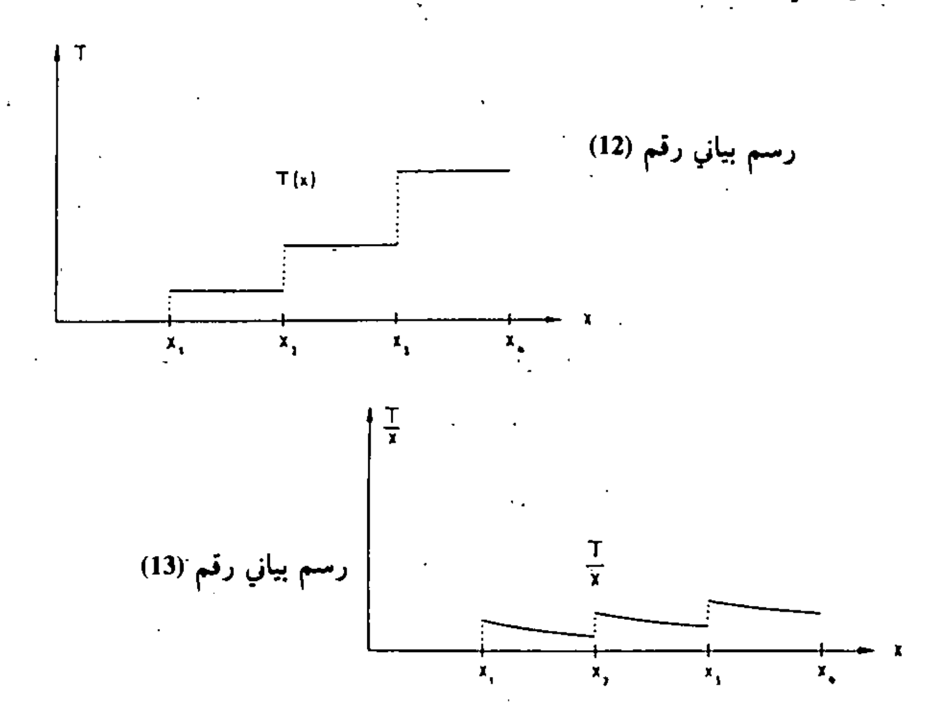


2-2-3 ـ الشكل الخطي المتقطّع للضريبة:

وتوجد التعريفة الضريبية التصاعدية بالشكل الخطي المتقطّع على نوعين:

3-2-2-1 ـ التعريفة التصاعدية بالطبقات:

ويقسم الوعاء الضريبي في هذه الحالة إلى طبقات ذات مستويات مختلفة في الارتفاع ولكل طبقة تفرض تعريفة ضريبية معيّنة، وذلك إما بتحديد مقدار الضريبة لكل طبقة أو بتحديد نسبة مئوية تصاعدية لكل طبقة كذلك. وتكون الطبقة أفقية خطية أو خطية تصاعدية. وعلى هذا الأساس، فإن المعدل المتوسط للضريبة في الحالة الأولى يتناقص تدريجياً على طول الطبقة (الشكلان 12 و 13)،



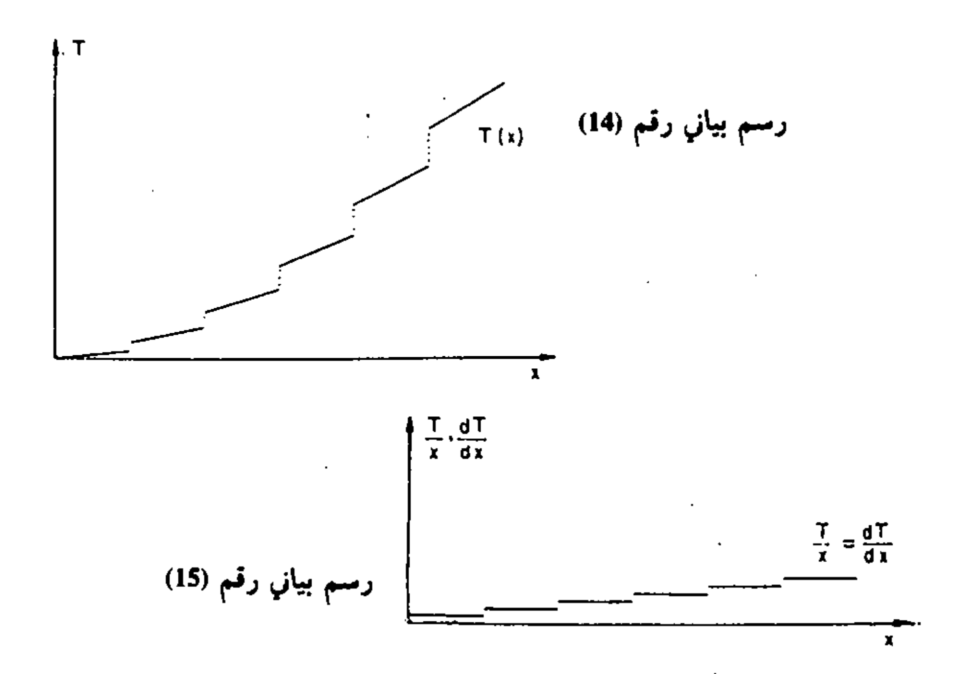
رسم بياني رقم (12)

رسم بياني رقم (13)

بينما المعدل الحدي ثابت. وفي الحالة الثانية، يكون المعدل الحدي مساوياً للمعدل المتوسط ولكن على مستويات متصاعدية (الشكلان 14 و 15). وهكذا فإن أيّ زيادة طفيفة في الوعاء تخضعه بالكامل إلى تعريفة ضريبية أعلى.

3-2-2-2 ـ التعريفة التصاعدية بالشرائح:

في هذه الحالة يقسم الوعاء الضريبي إلى شرائح ويفرض على كل شريحة سعراً ضريبياً (تعريفة) أعلى من سابقتها. وهكذا فإن أيّ زيادة طفيفة في الوعاء



رسم بياني رقم (14)

رسم بياني رقم (15)

تخضع وحدها لسعر ضريبي مرتفع وليس كل الوعاء بالكامل كما في طريقة الطبقات. وهذا هو المعمول به في النظام الضريبي الليبي.

3-2-3 ـ الشكل المنحني (منحنى الضرائب):

ويكون منحني الضرائب على نوعين:

3-2-3-1 ـ منحنى الضرائب التصاعدية بنسب متزايدة:

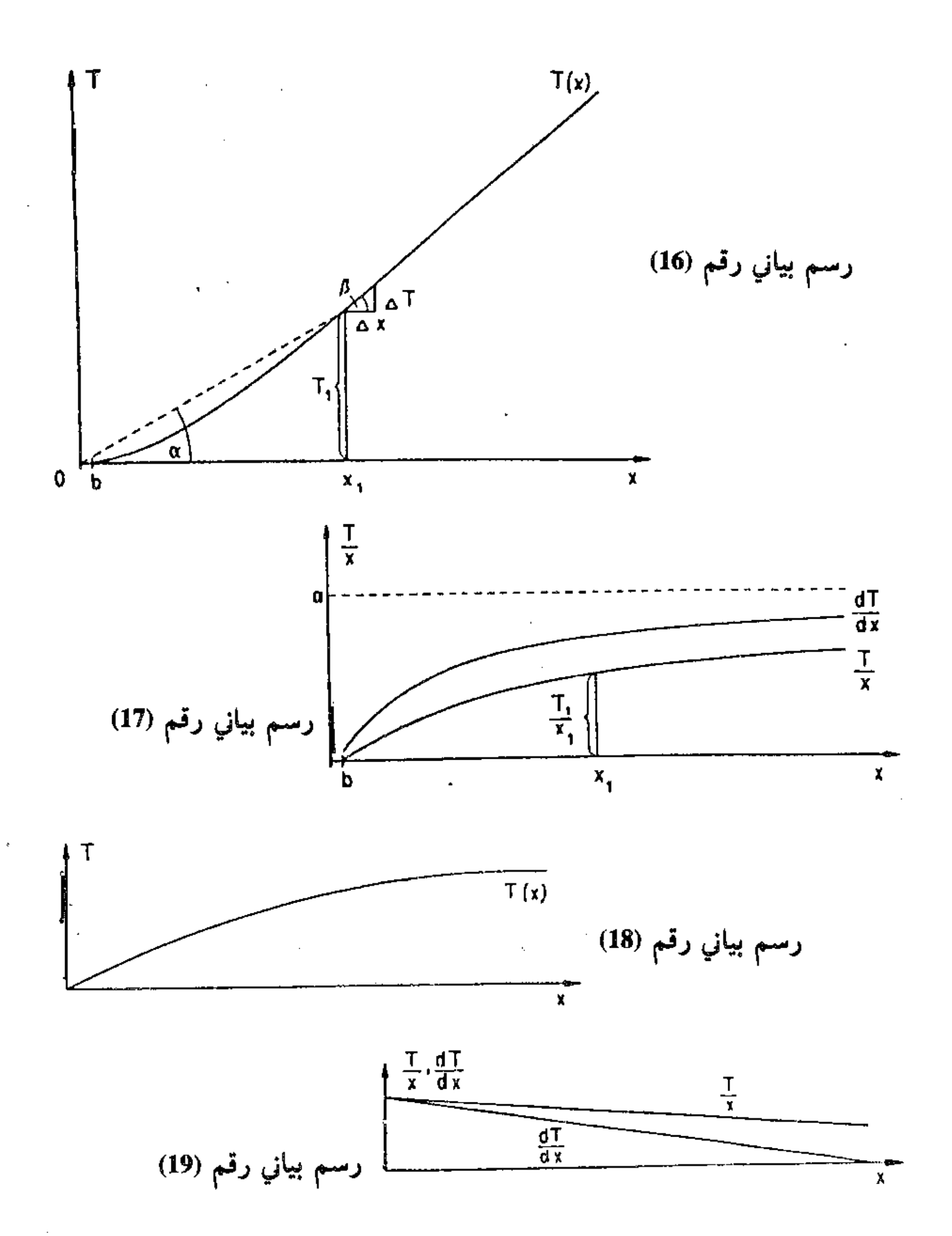
في مثل هذه الدالة يكون المعدل الحدي أكبر من المعدل المتوسط للضريبة. (الشكلان 16 و 17).

3-2-3-2 ـ منحنى الضرائب التصاعدية بنسب متناقصة:

في مثل هذه الدالة يتناقص المعدل الحدي بسرعة أكبر من تناقص المعدل المتوسط مع زيادة حجم الوعاء. (الشكلان 18 و 19).

3-2-4 ـ التعريفة التصاعدية المختلطة (التصاعد المستتر):

الضرائب التصاعدية لا تكون حقيقية إلاّ إذا فرضت بصورة مباشرة وبنسب



رسم بياني رقم (16)

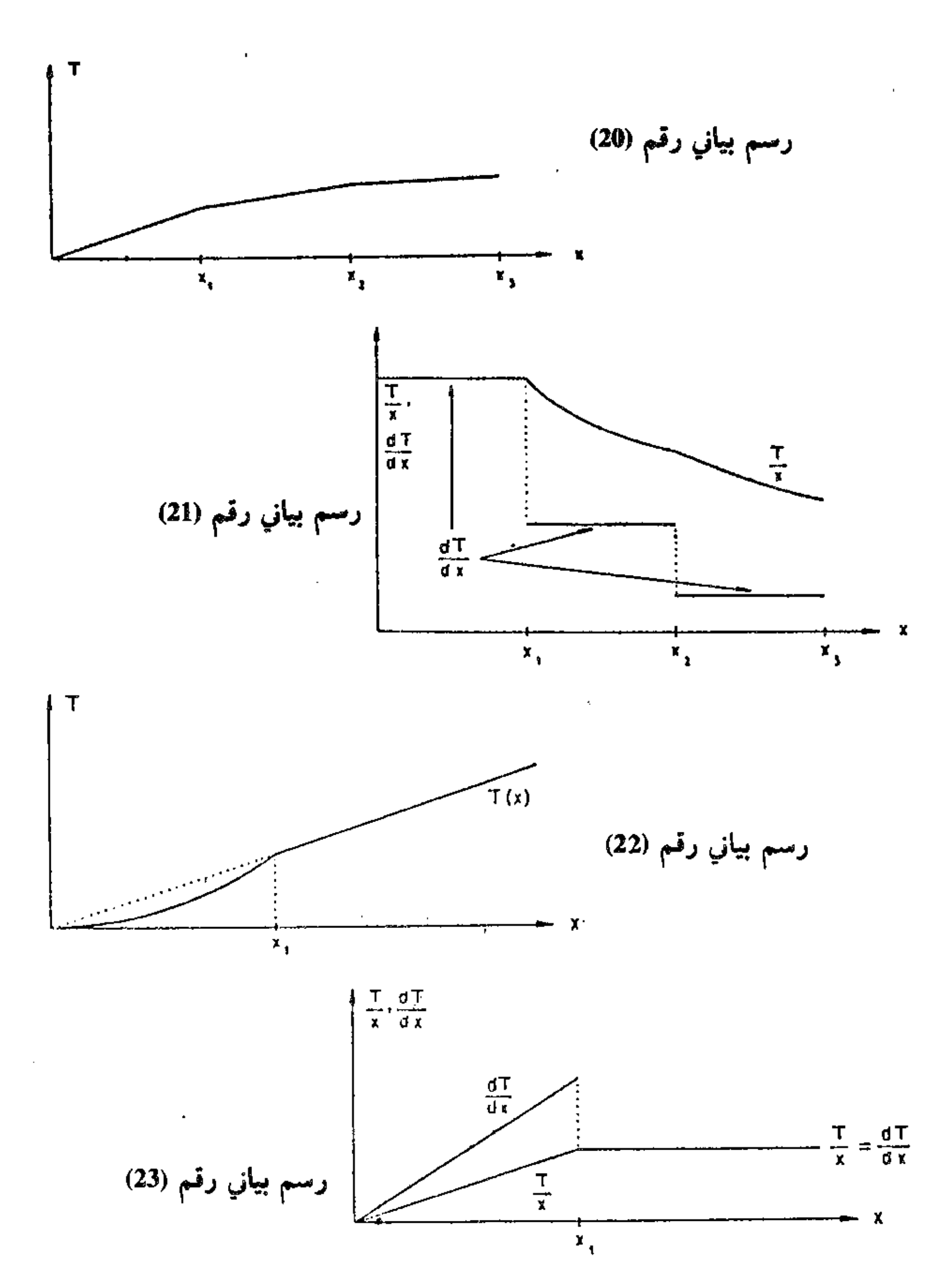
رسم بياني رقم (17)

رسم بياني رقم (18)

رسم بياني رقم (19)

أعلى عند ارتفاع حجم الوعاء (الدخل). أما إذا تداخلت اتجاهات وأشكال أخرى مثل التصاعد الخطي (الموحد) أو التصاعد بنسب متناقصة، فلا يمكن الحديث عن الضرائب التصاعدية بصورتها الحقيقية بل يطلق عليها مصطلح التصاعد المستتر، (الشكلان 20 و 21). والضريبة هذه يمكن فرضها بطريقتين:

1-4-2-3 ـ فرض ضرائب بنسب مئوية مختلفة على كل شريحة بالصعود ثم بالتناسب. أو على شكل خطي ولكن بانحدارات مختلفة حسب كل شريحة (الشكلان 22 و 23).



رسم بياني رقم (20)

رسم بياني رقم (21)

رسم بياني رقم (22)

رسم بياني رقم (23)

2-4-2-3 ـ تغيير قيمة الوعاء الضريبي:

في حالة زيادة قيمة الوعاء الذي تفرض عليه الضرائب وتطبيق النسب المئوية المنصوص عليها في القانون، فإن حصيلة الضرائب سوف ترتفع.

ومن خلال التعرّف على أنواع وأشكال الضرائب التصاعدية المختلفة، يظهر بوضوح أن حالات التصاعد تعتمد أساساً على النقاط التالية:

- الاتجاهات العامة لمنحنيات الضرائب (دالة الضرائب ض = د (و)).
- حدة التصاعد أو الانحدار في كلّ حالة.

4 ـ (أنواع) الضرائب التصاعدية[1]:

في الإمكان فرض الضرائب بأشكال مختلفة تظهر فيها العلاقة بين الوعاء الضريبي (الدخل) وسعر الضريبة وبالتالي مقدار الضريبة. ويمكن وضع هذه الأشكال المختلفة في مجموعتين اثنتين كل منهما يحتوي على أربعة أشكال مختلفة للتصاعد.

1-4 ـ مجموعة الضرائب التصاعدية المتزايدة:

وتوجد في هذه المجموعة أربعة أنواع من الضرائب التصاعدية، تناقش كل منها بصورة منفصلة كالآتي:

1-1-4 ـ الضريبة التصاعدية بالتناسب (المتناسبة) Proportionality:

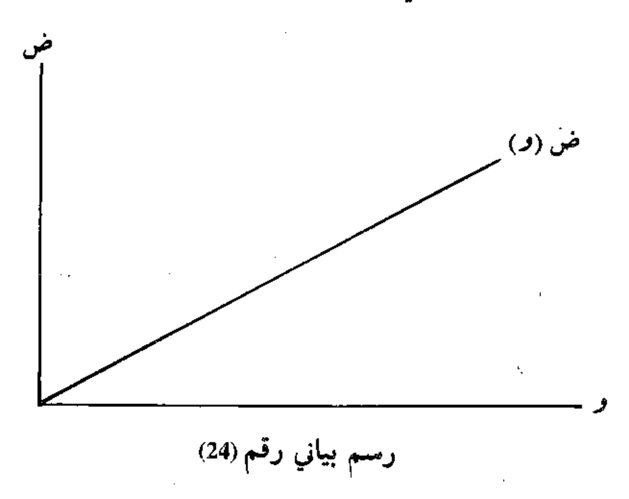
في حالة الضريبة هذه يكون السعر الضريبي (نسبة الضريبة) واحداً مهما ازداد حجم الوعاء (الدخل).

(1) المصدر السابق، ص ص 32-52.

مثـال:

	حجم الوعاء (الدخل)	سعر الضريبة	مقدار الضريبة	المعدل المتوسط	المعدل الحدي
حالة أولى	1000	%10	100	0,10	0,10
حالة ثانية	2000	%10	200	0,10	0,10
حالة ثالثة	3000	%10	300	0,10	0,10

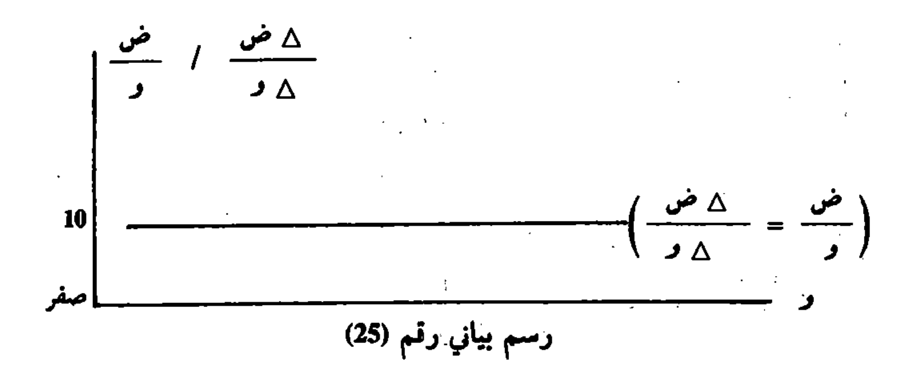
في مثل هذه الحالة يتزايد حجم الوعاء الضريبي في حين أن سعر الضريبة يبقى ثابتاً. وهكذا نجد أن المعدل المتوسط والمعدل الحدي للضريبة متساويان وبخط أفقي واحد كما هو مبيّن في الرسمين التاليين:



رسم بياني رقم (24)

ومن الجدير بالذكر أن ضريبة العشور في الإسلام هي ضريبة ذات معدل متوسط ثابت من هذا النوع.

$$\text{المعدل المتوسط للضريبة} = \frac{\text{ض}}{\text{و}} = \frac{\triangle\ \text{ض}}{\triangle\ \text{و}} = \text{المعدل الحدي للضريبة}$$



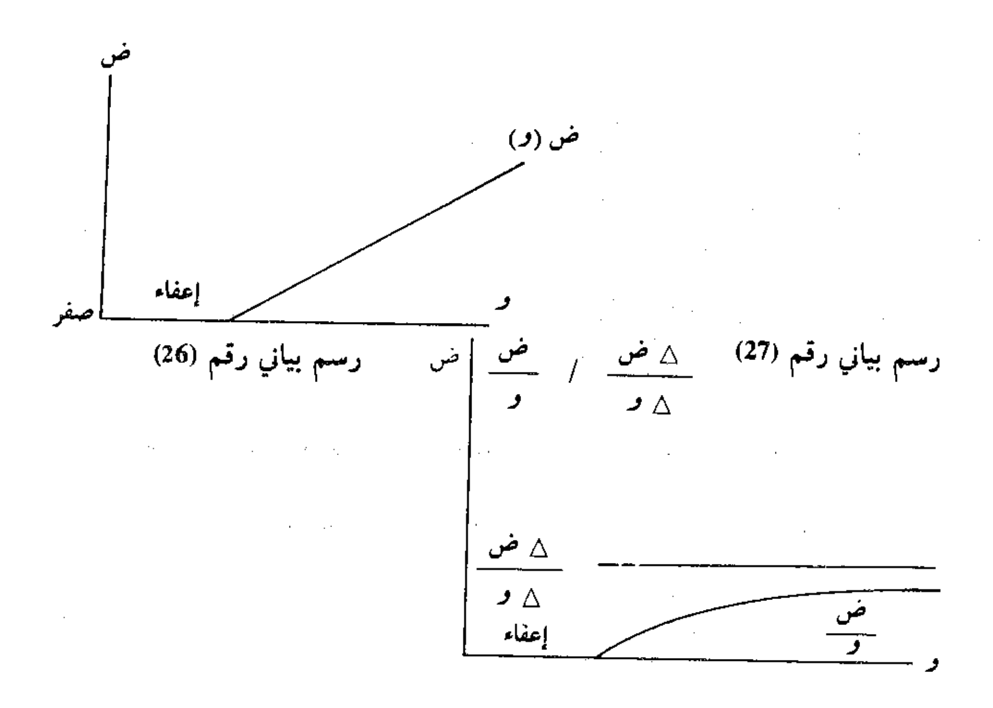
رسم بياني رقم (25)

2-1-4 ـ الضريبة التصاعدية الخطية:

عند احتساب وخصم الإعفاءات القانونية في حالة التصاعد المتناسب، تنشأ حالة من التصاعد الخطي يزداد فيها السعر الضريبي، بالنسبة المئوية نفسها لزيادة الوعاء الضريبي. وفي مثل هذه الحالة يبدأ المعدل المتوسط للضريبة بالارتفاع مباشرة بعد الإعفاءات، في حين أن المعدل الحدي للضريبة يبقى ثابتاً ولكن بمستوى أعلى من المعدل المتوسط للضريبة. كما هو في المثال والرسوم البيانية التالية:

	حجم الوعاء	سعر الضريبة	مقدار الضريبة	المعدل المتوسط	المعدل الحدي
	1000 إعفاء	—	—	—	—
شريحة أولى	1000	%10	100	0,05	0,10
شريحة ثانية	1000	%20	200	0,0666	0,10
شريحة ثالثة	1000	%30	300	0,075	0,10

ويحسب المعدل المتوسط على أساس الشريحة + الإعفاء وهكذا $\frac{100}{2000}$ = 0,05 ويطلق على هذا النوع من الضرائب التصاعدية الضرائب التصاعدية غير المباشرة (غير الظاهرة أو المستترة)، وذلك للفصل بينها وبين الضرائب التصاعدية المباشرة والتي تناقش في الفقرات التالية:



3-1-4 ـ الضرائب التصاعدية بنسب متزايدة:

في هذه الحـالـة يرتفـع السعر الضريبي بنسب أعـلى مع كـل زيادة في حجم الوعاء الضريبي (الدخل)، إنه تصاعد من أعلى إلى أسفل كما في المثال التالي:

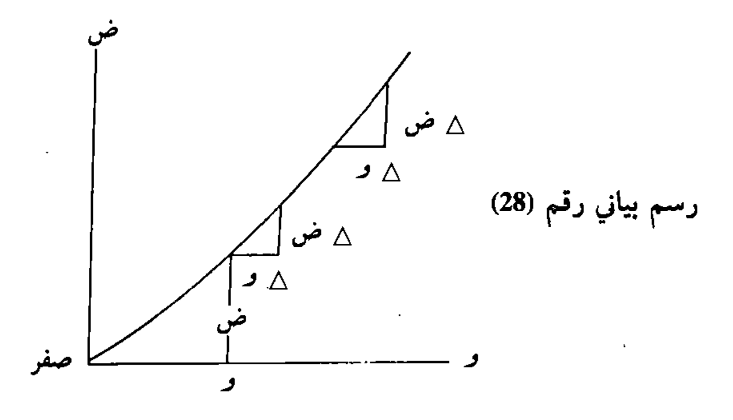
الشريحة	الوعاء	سعر الضريبة	مقدار الضريبة	المعدل المتوسط	المعدل الحدي
إعفاء	900	—	—	—	—
أولى	900	8	72	4	8
ثانية	1200	10	120	6.4	10
ثالثة	1800	15	270	9.6	15
رابعة	1800	20	360	12.4	20

في هذا المثال يتزايد الوعاء (الدخل) بنسب ثابتة، في حين أن سعر الضريبـة يتزايد بنسب أكبر. وهكذا يزداد المعدل الحـدي للضريبة بمقـدار أكبر من زيـادة المعدل المتوسط للضريبة.

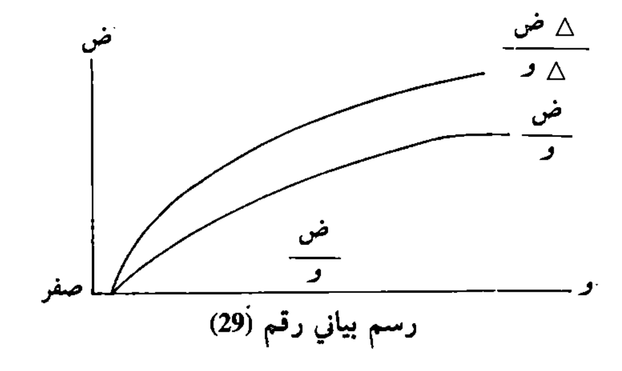
المعدل المتوسط للضريبة = $\frac{ض}{و}$ ⟵ يتزايد مع زيادة الوعاء

المعدل الحدي للضريبة = $\frac{\Delta ض}{\Delta و}$ ⟵ يتزايد بدرجات أكبر مع زيادة الوعاء.

المعدل الحدي للضريبة أكبر من المعدل المتوسط $\frac{\Delta ض}{\Delta و} > \frac{ض}{و}$



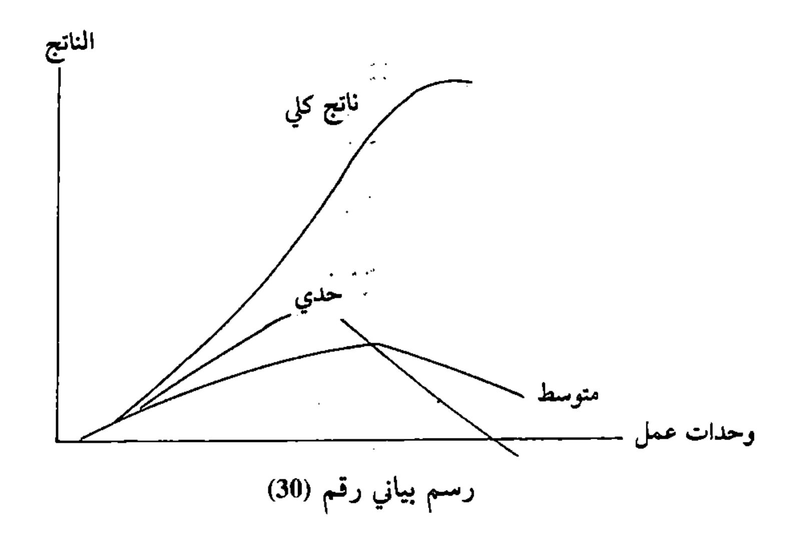
رسم بياني رقم (28)



رسم بياني رقم (29)

والجدير بالملاحظة أن قانون الغلة المتناقصة في مرحلته الأولى يظهر زيادة في الناتج الإجمالي بنسب متصاعدة، وفي الوقت نفسه يزداد الناتج المتوسط أيضاً، ولكن الناتج الحدي يزداد بنسب أكبر من زيادة الناتج المتوسط.

ولتوضيح ذلك ندرج المثال التالي:



رسم بياني رقم (30)

عدد العمال	الناتج الكلي	الناتج المتوسط	الناتج الحدي
1	2	2	2
2	6	3	4
2	12	4	6
4	20	5	8

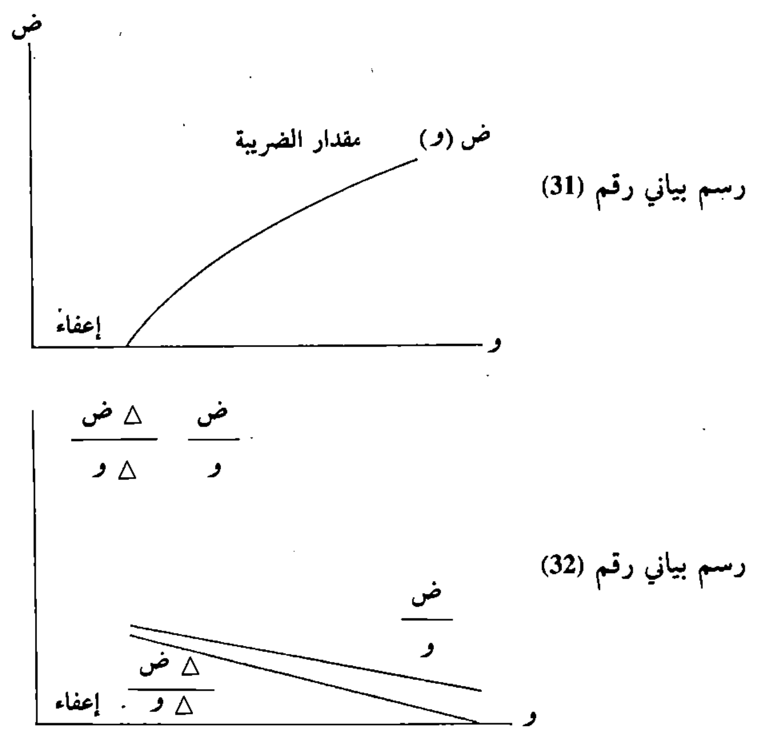
من هذا المثال يتبين أن المعدل المتوسط للعامل الرابع هو أصغر من إنتاجه الحدي. ($8 > 5$).

4-1-4 ـ الضريبة التصاعدية بنسب متناقصة:

في مثل هذه الحالة ينخفض السعر الضريبي مع كل زيادة في حجم الوعاء الضريبي (الدخل). إنه تصاعد من أسفل إلى أعلى، كما في المثال التالي:

الشريحة	الوعاء	سعر الضريبة	مقدار الضريبة	المعدل المتوسط	المعدل الحدي
إعفاء	1000	—	—	—	—
شريحة أولى	1000	% 8	80	0.04	0.08
شريحة ثانية	1000	%12	120	0.04	0.04
شريحة ثالثة	1000	%15	150	0.037	0.03
شريعة رابعة	1000	%17	170	0.034	0.02
شريحة خامسة	1000	%18	180	0.031	0.01

ويتضح من هذا المثال أن الوعـاء الضريبي يتزايـد بنسب متماثلة في حـين أن سعر الضريبة يتناقص بنسب أكبر. وفي مثل هذه الحالة تكـون درجة انخفـاض المعدل الحدي للضريبة أكبر من درجة انخفاض المعدل المتوسط للضريبة.



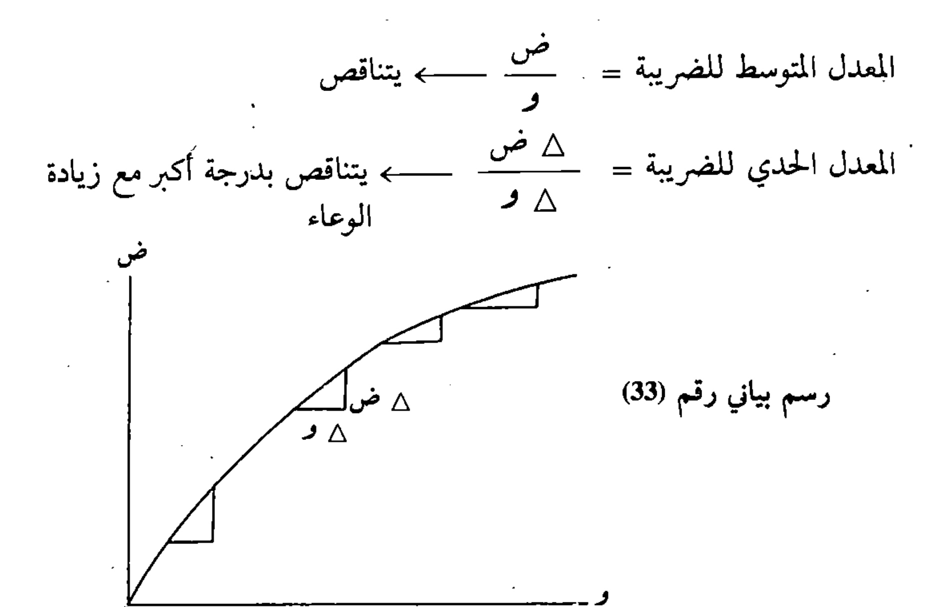
رسم بياني رقم (31)

رسم بياني رقم (32)

أمّا في حالة عدم وجود إعفاءات، فإن المعدل الحدّي يتناقص بدرجة أكبر مع زيادة الوعاء من تناقص المعدل المتوسط.

المعدل المتوسط للضريبة = $\frac{ض}{و}$ ← يتناقص

المعدل الحدي للضريبة = $\frac{\Delta ض}{\Delta و}$ ← يتناقص بدرجة أكبر مع زيادة الوعاء



رسم بياني رقم (33)

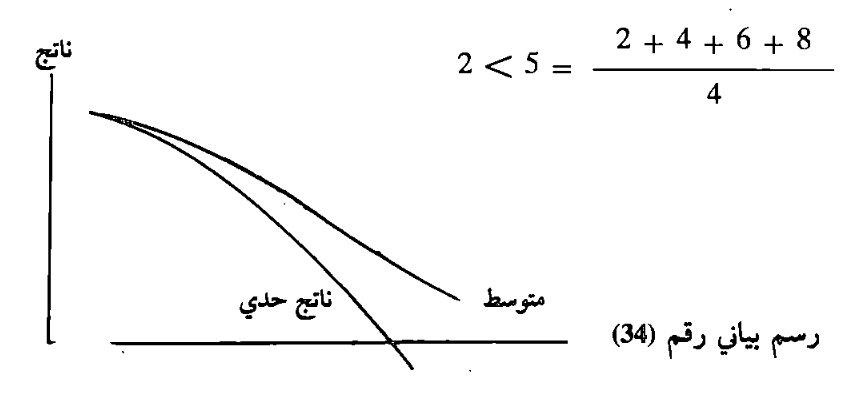
وهذه الحالة تماثل المرحلة الثالثة في قانون الغلة المتناقصة، حيث يزداد الناتج الكلي بنسب متناقصة. ولكن درجة تناقص المعدل الحدي تكون أكبر من درجة التناقص بالنسبة للمتوسط؛ كما في الرسم البياني رقم 34.

ولتوضيح ذلك يدرج المثال التالي:

المعدل الحدي للعامل الأول 8 ويتناقص تدريجياً مع زيادة عدد العمال إلى 6 وإلى 4 وإلى 2 وهو الناتج الحدي للعامل الرابع.

ولكن الناتج المتوسط للعمال الأربعة أكبر:

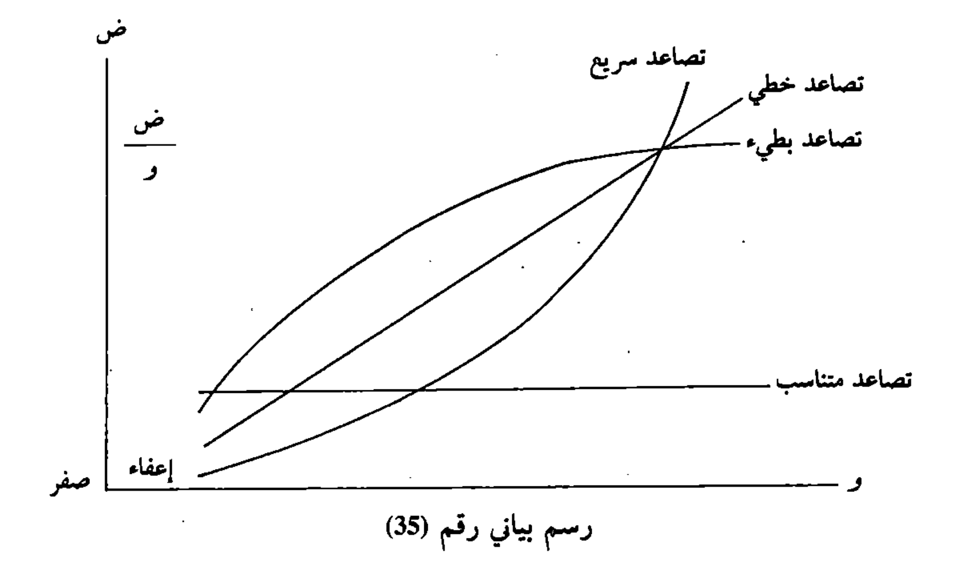
$$2 < 5 = \frac{2 + 4 + 6 + 8}{4}$$



رسم بياني رقم (34)

ويمكن وضع الأشكال (الحالات) الأربعة المختلفة للضرائب التصاعدية في رسم بياني واحد يظهر الحالات التالية، كما في الرسم البياني رقم 35[1]:

1 - ضريبة تصاعدية متناسبة (تصاعد متناسب).
2 - ضريبة تصاعدية متناقصة (تصاعد بطيء).
3 - ضريبة تصاعدية خطية (تصاعد خطي).
4 - ضريبة تصاعدية متزايدة (تصاعد سريع).



رسم بياني رقم (35)

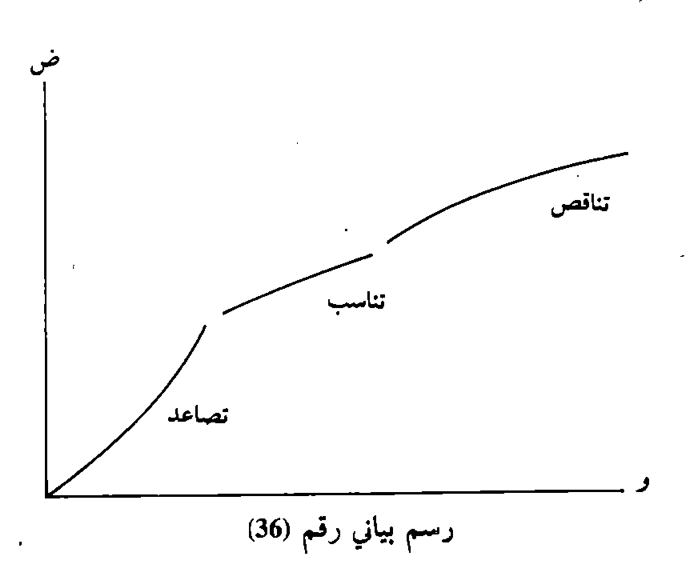
ويظهر من الرسم البياني أن المعدل المتوسط للضريبة (التصاعد المتناسب) يكون في جميع الحالات المذكورة ضمن هذه المجموعة أقل من المعدل الحدي للضريبة، كما جاء ذكر ذلك عند مناقشة قانون الغلة المتناقصة في الصفحات السابقة.

والجدير بالذكر أن الحالات الثلاث العليا (تصاعد سريع، وتصاعد بطيء، وتصاعد خطي) يجب أن تفرض أيام الرواج الاقتصادي في سبيل الحصول على إيرادات أكبر للخزانة العامة بهدف الحد من خطر التضخم النقدي.

(1) هاينز كولمز: علم المالية، المجلد الثاني، ص 37.

2-4 ـ التصاعد الحقيقي والتصاعد المستتر:

والضرائب التصاعدية لا تكون حقيقيـة إلا إذا فرضت بصـورة مباشرة أعـلى عند ارتفاع أو زيادة الوعـاء (الدخـل)، أما إذا تـداخلت اتجاهـات أخرى مثـل التصاعد التنـاسبي أو ربما التصـاعد التنـازلي، فعند ذلـك لا يمكن الحديث عن الضرائب التصاعديـة بصورتهـا الحقيقية، بـل يطلق عليهـا اصطلاح التصـاعد المستتر.



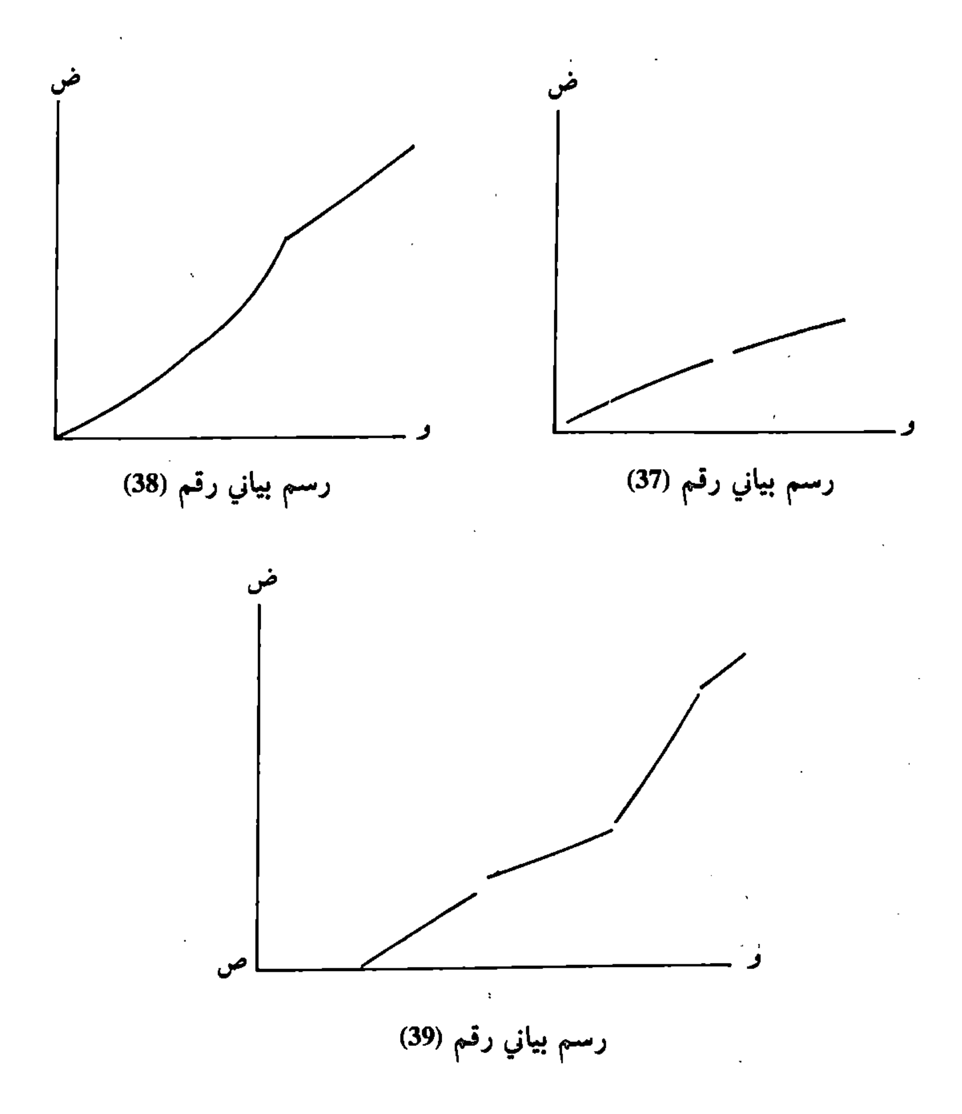
رسم بياني رقم (36)

والضريبة التصاعدية المستترة يمكن احتسابها بطريقتين:

1-2-4 ـ فرض ضريبة بنسب مئوية مختلفة على شرائح الدخل بالصعـود ثم بالتناسب ثم بالنزول أو على أساس التصـاعد الخـطي ولكن بانحـدارات مختلفة حسب كل شريحة كما هو مبينٌ في الرسوم البيانية 37، 38، 39.

2-2-4 ـ والـطريقة الثـانية هي تغيـير قيمة الـوعاء الضريبي أي المـادة التي فرضت عليها الضريبة (العقارات) بحيث تسري عليها النسب المئوية المنصوص عليها في القانون، أي عن طريق التحكم في قيمة الوعاء الضريبي.

فـإذا كانت قيمـة العقـار 10000 دينـار وسعـر الضريبـة 10% فيمكن زيـادة



رسم بياني رقم (37)

رسم بياني رقم (38)

رسم بياني رقم (39)

حصيلة الضرائب عن طريق زيادة قيمة العقار إلى 12000 دينـار. وهكذا تـرتفع حصيلة الضرائب من 1000 إلى 1200 دينار.

5 ـ تطبيقات عمليّة لاحتساب الضرائب التصاعدية:

بعـد دراسة الأشكـال المختلفة للضريبـة التصاعـدية نحـاول في هـذا الجـزء منـاقشة التـطبيقات العمليـة واحتساب الضرائب عـلى أساس الـطرق المتبعة في ذلك، وهي ثلاث طرق:

1-5 ـ الطريقة الأولى: الضرائب التصاعدية بالطبقات (بالدرجات):

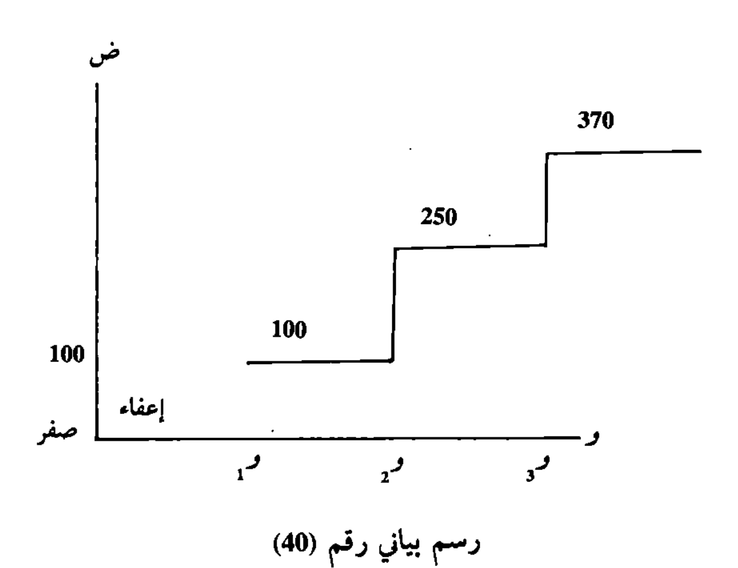
ويقسم الوعاء الضريبي (الدخل) في هذه الحالة إلى طبقات ذات مستويات مختلفة في الارتفاع ولكل طبقة تفرض ضريبة محددة، وذلك حسب الطريقتين التاليتين:

1-1-5 ـ مقدار الضريبة بالطبقات:

يقسم الوعاء الضريبي إلى طبقات أو درجات ويُفرض على كل طبقة مقدار من الضرائب يزداد مع زيادة الوعاء.

مثـال:

الطبقات	مقدار الضريبة
1 د.ل. ـ 1000 إعفاء	ـ
1001 ـ 2000	100
2001 ـ 3000	250
3001 ـ 4000	370

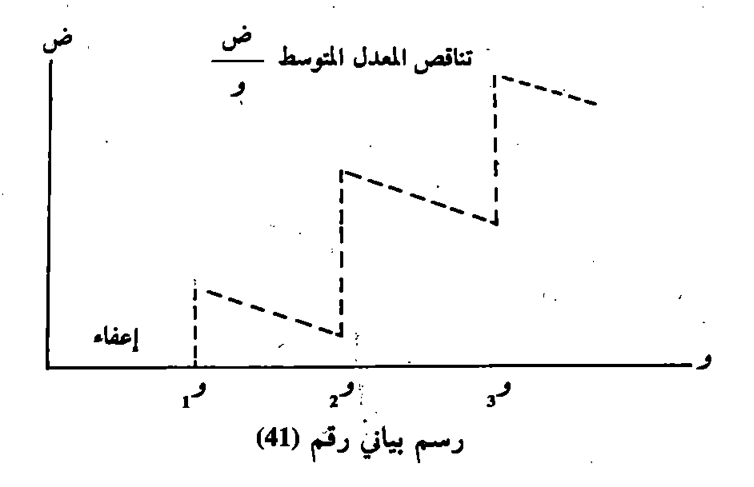


رسم بياني رقم (40)

وفي حقيقة الأمر أن مثل هذا النـوع من الضرائب التصاعـدية يتضمن حـالة من التنازل أو التناقص النسبي، ذلك لأن متوسط مقدار الضريبة المفروض على كـل دينار يتنـاقص تدريجيـاً مع ازديـاد حجم الوعـاء (الدخـل) المفروضة عليـه الضرائب: كما في المثال العددي التالي:

$$0,0999 = 1001 \div 100$$
$$0,09980 = 1002 \div 100$$
$$0,09970 = 1003 \div 100$$
$$0,050 = 1999 \div 100$$

وهكـذا فإن المعـدل المتوسط للضريبـة يتناقص تـدريجياً من أول الـطبقة حتى نهايتها ثم يرتفع مع بداية الطبقة الثانية كما في الرسم البياني التالي رقم (41).



رسم بياني رقم (41)

ولفهم كيفية احتساب هذه الطريقة ندرج المثال التالي:

مـوظف مـتزوج ويعـول دخله السنـوي 3000 دينـار وتحتسب الضرائب عـلى أسـاس الطبقـات المذكـورة أعلاه. فكم هـو مقدار الضريبـة الواجب دفعـه إذا كانت الألف الأولى معفاة من الضرائب؟

(1) كارل تسمرر: الموجز في علم الاقتصاد، دسلدورف، 1960، ص 260.

3000 ـ 1000 إعفاء = 2000 دينار

إذاً مقدار الضريبة التي يدفعها هي 100 دينار.

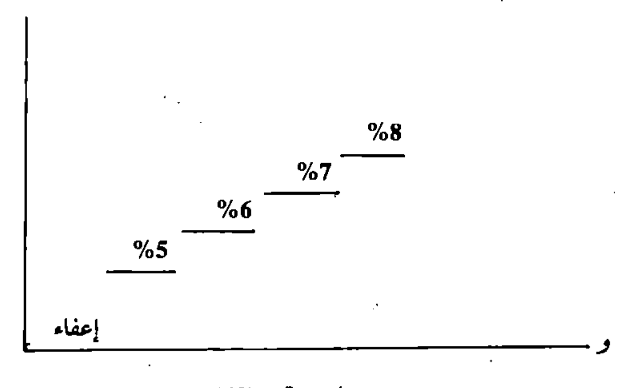
وفي حالة زيادة دخل الموظف الصافي بعد خصم الإعفاء بمقدار 2 دينار فإنه سيدفع 250 ديناراً، ذلك لأن دخله يخضع لطبقة ذات مستوى أعلى. وهذا هو أكبر عيب لطريقة احتساب الضرائب بالطبقات، إضافة إلى عيب التناقص الداخلي ضمن الطبقة الواحدة.

2-1-5 ـ السعر الضريبي حسب الطبقات:

يصنف الوعاء الضريبي إلى طبقات ويفرض سعر ضريبي متزايد لكل طبقة ويبقى ثابتاً حتى الطبقة الثانية ويخضع كل الوعاء (الدخل) مرة واحدة لطبقة واحدة فقط.

مثــال:

الطبقات د.ل	السعر الضريبي
1 ـ 1000 إعفاء	ـ
1001 ـ 2000	%5
2001 ـ 3000	%6
3001 ـ 4000	%7
4001 ـ 5000	%8



رسم بياني رقم (42)

ولمعرفة كيفية احتساب الضريبة على هذا الأساس ندرج المثال التالي:

موظف دخله السنوي 4500 دينار ومقدار الإعفاء 1000 دينار وتدفع الضرائب على أساس السعر الضريبي حسب الطبقات المذكورة أعلاه. فكم يدفع من ضرائب؟

4500 – 1000 إعفاء = 3500 دينار

$3500 \times \frac{7}{100} =$ 245 ديناراً مقدار الضريبة

وفي حالة ازدياد دخل الموظف إلى 4999 ديناراً، فإن مقدار الضريبة المدفوع سيكون:

4999 – 1000 إعفاء = 3999

$3999 \times \frac{7}{100} =$ 279,930 ديناراً

أي أن صافي الدخل بعد خصم الإعفاء ما زال يخضع إلى الطبقة نفسها.

أما إذا ازداد دخل الموظف بعد ذلك بمقدار 2 دينار (وصل الدخل بعد خصم الإعفاء 4001)، فإن على الموظف أن يدفع ضريبة أكبر، كما في المثال التالي:

3999 + 2 = 4001 دينار

في مثل هذه الحالة يخضع الدخل لسعر ضريبي أعلى من السابق وعليه أن يدفع ضرائب أكبر:

$4001 \times \frac{8}{100} =$ 320,080 ديناراً.

من هذا يتضح أن زيادة الوعاء الضريبي بمقدار 2 دينار فقط قد رفعت الضريبة بمقدار 40,150 ديناراً (320,080 – 279,930 = 40,150 ديناراً).

وهكذا فإن صافي دخله بعد خصم الضرائب كان أكبر قبل حصوله على زيادة الدخل الأخيرة ومقدارها 2 دينار:

5001 الدخل الإجمالي – 320 ضرائب = 4682 ديناراً

صافي دخل الممول بعد الزيادة.

4999 الدخل الإجمالي – 279,930 = 4719,070 ديناراً

صافي دخل الممول قبل الزيادة.

وهـذا هـو أكـبر عيـوب الضرائب التصـاعـديـة حسب السعـر الضريبي بالطبقات. ولتلافي مثـل هذا العيب، فقـد نص القانـون على أن لا يقـل صافي إيراد الممول عن الصافي الذي يبقى للممـول الذي يكـون دخله مساويـاً لنهايـة الطبقة السابقة.

وللحصول على المعدل المتوسط والمعدل الحدي للضريبة، فإنـه يكون مـوازياً للخط الأفقي ولكن على درجات أيضـاً كما هـو في الرسم البيـاني السابق، (رقم 42).

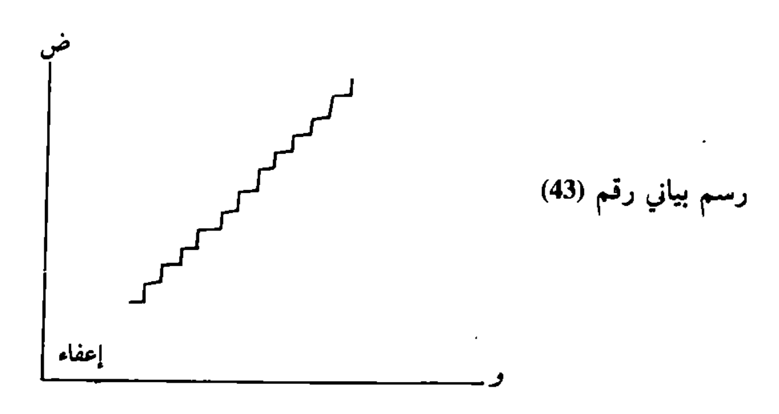
وأخيراً فإن هذه الطريقة تعتبر تـطويراً حقيقيـاً للطريقة السـابقة، ذلـك لأنها تقضي على حالة التناقص أو التنـازل الداخـلي في الطريقـة السابقـة. ولكن هذه الطريقة نفسها لا تخلو من العيوب، ذلك لأن الاستمرارية للضريبة التصاعديـة غير متوفرة بسبب أن السعر الضريبي يبقى ثابتاً على طول الطبقة الـواحدة، أي بمعنى آخـر إنها ليست ضريبة تصـاعديـة بالارتفـاع بل إنها ضريبـة تصـاعـديـة بالتناسب ليس إلاّ.

والدليل على ذلك أن المعدل المتوسط والمعدل الحدي للضريبة متساويـان أولاً ولهما مستوى ثابت على طول الطبقة الواحدة ثانياً.

3-1-5 ـ التعريفة الخطية:

التعريفة الخطية هي تطوّر لطريقة الطبقات حيث تقسم فيها الطبقة إلى عـدة طبقات (درجات) صغيرة جداً بحيث تظهر في الرسم وكأنها خط مستقيم يـرتفع إلى أعلى.

ويمكن تجزئة السعر الضريبي نفسه إلى أجزاء مختلفة بحيث يُفـرض على كـل طبقة صغيرة سعر ضريبي مرتفع (5%، 5,25%، 5,5%، 5,75%).



رسم بياني رقم (43)

2-5 ـ الطريقة الثانية: الضرائب التصاعدية بالشرائح:

في هـذه الحالـة يقسم الوعـاء الضريبي إلى شرائح ويُفـرض على كـل شريحة سعر ضريبي أعلى من سابقه، ويخضع الوعاء لعدة أسعار ضريبية:

مثـــال:

شريحة أولى	1000	إعفاء
شريحة ثانية	2000-1001	%5
شريحة ثالثة	3000-2001	%6
شريحة رابعة	4000-3001	%7
شريحة خامسة	5000-4001	%8

وتحتسب الضرائب في مثل هذه الحالة على الأساس التالي:

مـوظف متزوج ويعـول دخله السنـوي 4000 دينـار، ومقـدار الإعفـاء 1000 دينار:

الألف الأولى : 4000 ـ 1000 إعفاء = 3000 دينار

الألف الثانية : $1000 \times \frac{5}{100} = 50$

الثالثة : $1000 \times \frac{6}{100} = 60$

الرابعة : $1000 \times \frac{7}{100} = 70$

المجموع 4000 180 ديناراً مقدار الضريبة

أما إذا ازداد دخل هذا الموظف بمقدار (2 دينار)، فإن الضريبة لا تزداد كثيراً لأن الزيادة وحدها فقط تخضع لسعر ضريبي مرتفع وليس كـل الوعـاء، أو كل الشريحة:

دخل الموظف الجديد 4002 دينار
1000 إعفاء

3002 دينار (الدخل الخاضع للضريبة)

الألف الأولى $1000 \times \frac{5}{100} = 50$

الألف الثانية $1000 \times \frac{6}{100} = 60$

الألف الثالثة $1000 \times \frac{7}{100} = 70$

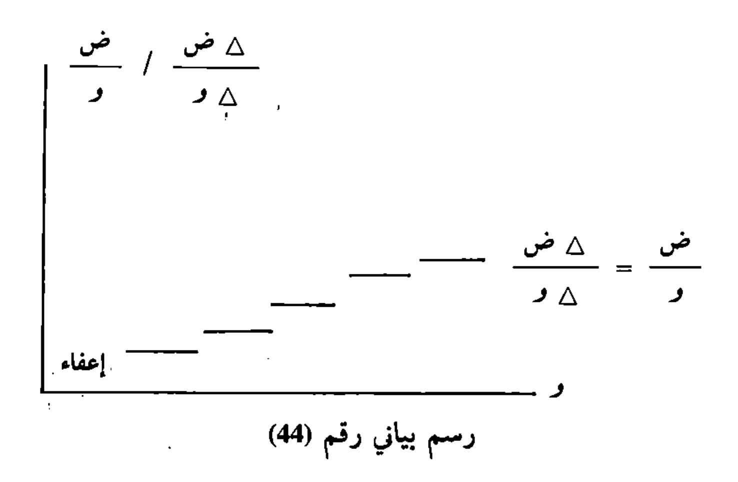
الرابعة 2 دينار $\times \frac{8}{100} = 0,160$

مقدار الضريبة 180,160 ديناراً

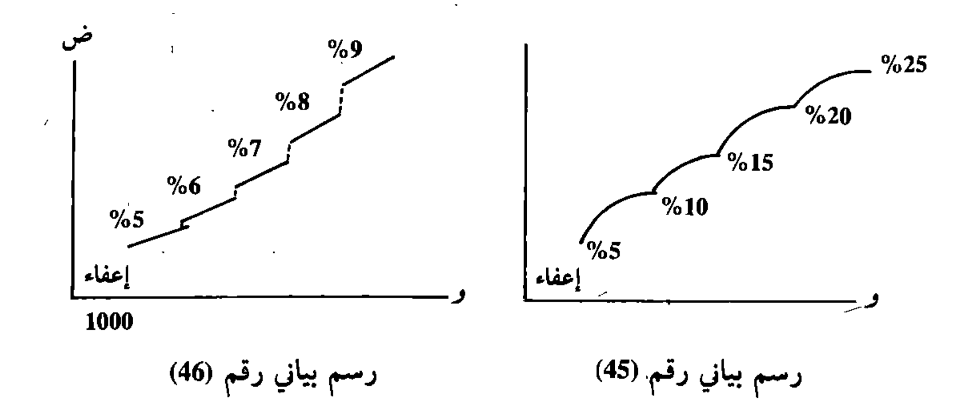
يلاحظ من ذلك أن طريقة احتسـاب الضرائب على أسـاس الشرائح أفضـل للممول من طريقـة احتساب الضرائب عـلى أساس الـطبقات، لأنـه في الحالـة الأولى (الشرائـح) كان مقـدار الضريبة بـالنسبة لـدخـل مقـداره (4002) دينـار 180,160 ديناراً، وبالنسبة للطبقات (210,140) ديناراً.

يستنتج من هذا المثال أن الضرائب التصاعدية بالشرائح هي الـطريقة المثـلى لتحقيق فكرة التصاعد، ذلك لأن زيادة الدخـل مهما كـانت طفيفة فـإنها تخضع لسعر ضريبي مرتفع.

وبالرغم من ذلك فإن حالة التصاعد متـوفرة لجميـع الشرائح ولـو مع بعض التأجيل (التأخير) بالنسبة للشريحة الواحدة. أما فيما يختص بالشريحة الأولى فإنها تبقى ثابتة لا تحتوي على تصاعد، كما في الرسوم البيانية التالية:



رسم بياني رقم (44)

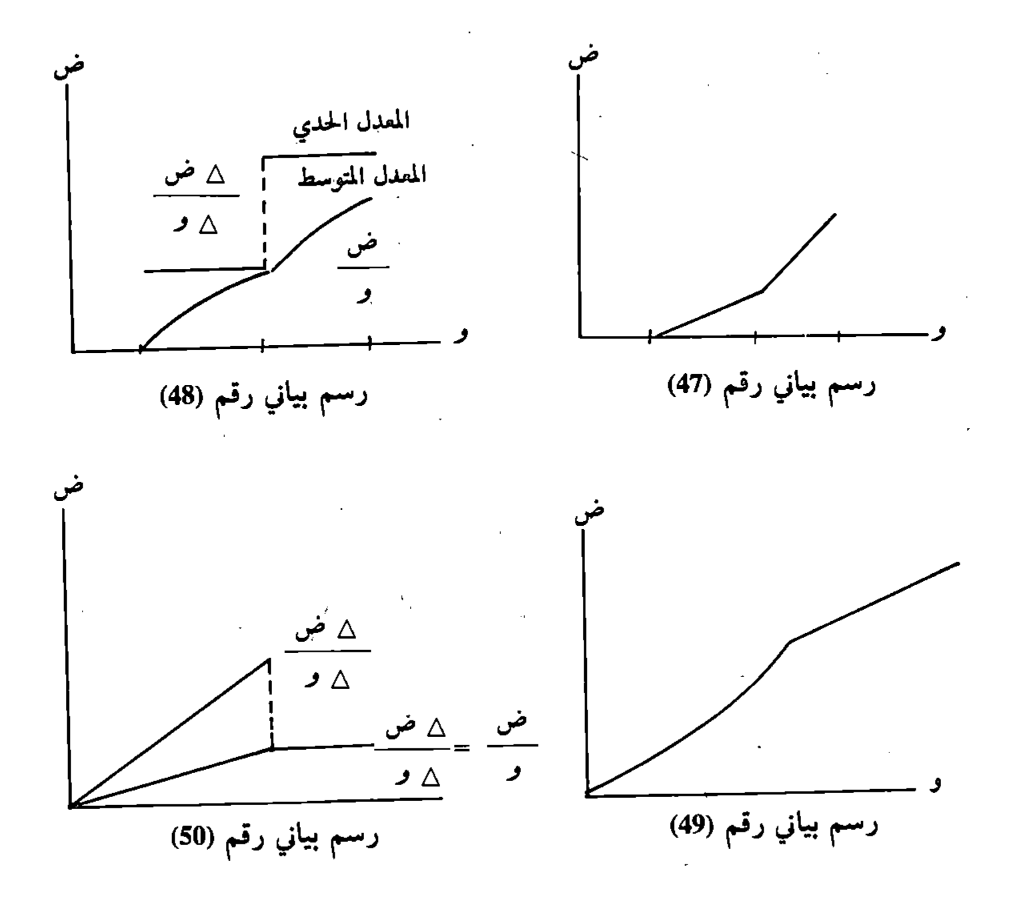


رسم بياني رقم (46)

رسم بياني رقم (45)

3-5 ـ الطريقة الثالثة: الضرائب التصاعدية المختلطة:

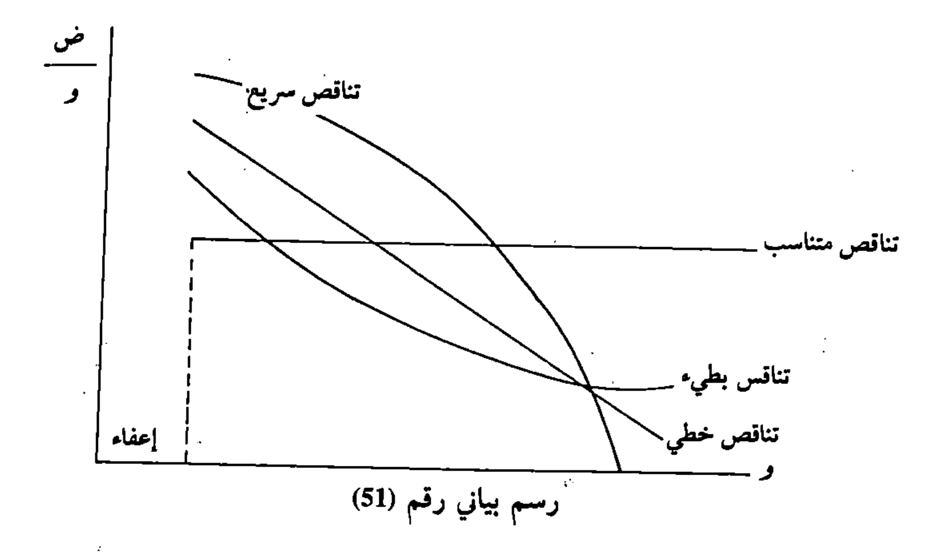
في هذه الطريقة يخضع الوعاء الضريبي إلى أشكال مختلفة من الضرائب التصاعدية. فقد يخضع الوعاء في الأول لسعر ضريبي متصاعد بنسب متزايدة وبعد وصول الوعاء حداً معيناً تفرض عليه ضريبة تصاعدية بنسب متناقصة أو بنسب متساوية، كما هو في الرسوم البيانية التالية:



6 ـ مجموعة الضرائب المتناقصة:

إن هذه المجموعة تحتوي على نفس الحالات الأربع التي ذكرت في المجموعة الأولى ولكن باختلاف واحد، ألا وهو أن سعر الضريبة يبدأ مرتفعاً ثمّ ينخفض تدريجيًّا كلما ازداد الوعاء الضريبي (الدخل). وعلى هذا الأساس، يتناقص المعدل المتوسط للضريبة مع زيادة حجم الوعاء الضريبي. أمّا التغيّر في المعدّل الحدّي $\frac{\triangle ض}{\triangle و}$ ، فإنه يكون دائماً أصغر من صفر. ولهذا فهي نادرة الحدوث.

ويمكن وضع الحالات الأربع للضرائب المتناقصة وجمعها في الرسم البياني التالي:



رسم بياني رقم (51)

والجدير بالذكر أن المعدل المتوسط للضريبة (التناقص المتناسب) يكون في جميع الحالات المذكورة في هذه المجموعة أكبر من المعدل الحدي للضريبة، كما جاء ذكر ذلك عند مناقشة قانون الغلة المتناقصة في الصفحات السابقة.

ويتبيَّن بوضوح أن هذه الطريقة في احتساب الضرائب هي في صالح ذوي الدخل المرتفع، وأنها لا تستخدم إلا في حالات الكساد أو الانكماش أو الانتعاش الاقتصادي، وذلك تشجيعاً لزيادة الاستثمار من قبل ذوي الدخل المرتفع.



الفصل الرابع

النظام الضريبي المعمول به
في الجماهيرية

يرتكز النقاش في هذا الفصل على نظام الضرائب المعمول به في ليبيا حالياً والتي تتضمنها قوانين الضرائب المختلفة. ويتبع ذلك مناقشة تفصيلية لأنواع الضرائب المباشرة المعمول بها. وفي الجزء الأخير من هذا الفصل يركّز الضوء على الضرائب التصاعدية ومدى تحقيقها لمبدأ العدالة في توزيع الدخل والثروة.

1 ـ النظام الضريبي:

المقصود بالنظام الضريبي هو مجموعة الضرائب المباشرة وغير المباشرة السارية المفعول في آن واحد، والتي وضعت لتحقيق أهداف اقتصادية محددة. فالنظام الضريبي هو تشكيلة متنوعة من الضرائب وضعت لتكون وسيلة من وسائل السياسات المالية الاقتصادية. وأول ما يتصف به النظام الضريبي هو مبدأ العقلانية، أي التنسيق والتكامل والترابط بين أنواع الضرائب المختلفة، بحيث تشكل في مجموعها وحدة واحدة متماسكة تحقيقاً للأهداف المنشودة. فالازدواجية وخضوع الوعاء الضريبي (الدخل) لأكثر من ضريبة مرفوض أصلاً. وذلك بهدف توزيع العبء الضريبي توزيعاً عادلاً على المكلفين بدفع الضرائب والممولين لها، وتقليل عدد المتهربين من دفع الضرائب إلى أقل حد ممكن، فمن الضروري أن تشكل إيرادات الضرائب نسبة مقبولة من إجمالي الإيرادات العامة إضافة إلى تنظيم عملية فرض الضرائب بحيث تتحقق فيها القواعد الأساسية

لفرض الضرائب وأن تتماشى أدوات السياسة المالية (الضرائب) مع السياسات الاقتصادية الأخرى، مثل السياسات النقدية والائتمانية التي تقوم بها مؤسسات الدولة وصولاً إلى الأهداف المنشودة، ويهدف النظام الضريبي المتكامل إلى تحقيق النقاط التالية:

1-1 ـ توسيع حصيلة الضرائب:

إن فرض ضريبة واحدة فقط (ضريبة الدخل) لا يمكن أن يحقق جميع الأهداف الموضوعة، ذلك لأن الأفراد سيواجهونها بسلوك نفسي معاكس، كما أن تعدد الضرائب يعطي الخزانة حصيلة أكبر.

وإن وجود أنواع مختلفة من الضرائب بحيث تكمِّل وتتمِّم الواحدة منها الأخرى، يجعل إمكانيات التهرب من دفع الضرائب صعبة أو غير محتملة. كما أن إمكانية نقل عبئها الضريبي إلى آخرين محدود. وفرض ضرائب متعددة في آن واحد سوف لا يزيد من نفقات جباية الضرائب كثيراً.

2-1 ـ تحقيق أهداف السياسة المالية:

إن للسياسات المالية ستة أهداف أساسية، ذكرت بصورة تفصيلية في الباب الأول من هذا الكتاب[1]. وأهم هذه الأهداف هو:

- إعادة توزيع الدخل والثروة.
- دعم وتعضيد سياسة توظيف وتشغيل القوى العاملة.

فهدف عدالة التوزيع لا يمكن تحقيقه بواسطة فرض ضريبة واحدة فقط. لذا وجب استحداث نظام من الضرائب المتنوعة المكملة والمتممة لبعضها الآخر، وصولاً إلى هدف عدالة التوزيع. فالضرائب التي تكمل ضريبة الدخل هي (ضريبة الإيراد العام وضريبة الإرث وضريبة دخل العقارات، والضريبة على الودائع المصرفية وفوائد التوفير، والضرائب على السلع الاستهلاكية الكمالية).

---

(1) أنظر الفصل الثالث من الباب الأول من هذا الكتاب.

ولا يتحقق هدف عدالة التوزيع إلا بعد التأكد من عدم إمكانيـة نقل العبء الضريبي عند فرض أي نوع جديد من الضرائب المكملة والمتممة.

وكذلك بالنسبة لدعم سياسة التوظيف والتشغيل للقوى العاملة. فلا بـد من توافر السلوك العقلاني للتأثير على التقلبات وخصوصاً فيما يتعلق بالاستثمارات أو بالاستهلاك وتقلبـات الناتـج المحلي، إذ إن النـظام الضريبي يعمل عـلى منع أو التخفيف من آثار هذه التقلبات وليس زيادة آثارها السلبية.

وبعد التأكد من توفر القاعدة العقلانية (القاعدة الأساسية في علم الاقتصاد) في النظام الضريبي، فإن صلاحية أي نظام تتوقف على النقاط التالية[1]:

- **كفاءة الجهاز الضريبي:**

إن تطبيق أي نظام للضرائب يعتمد أساساً على كفـاءة الكادر الـوظيفي لدى مصلحـة الضرائب، لـذا فـإنـه من الـلازم اختيـار أنــواع من الضرائب بحيث يستطيع الجهاز الوظيفي المتاح لدى المصلحة من إدارتها بكفاءة عالية مع خفض نفقات الجباية.

ففي الدول التي ينقص فيها الكـادر الوظيفي المتـدرب والكفء (كماً ونـوعاً) من الأفضل اختيار ضرائب أكثر شمولية وعمومية (الضرائب غير المباشرة).

- الوضع الاقتصادي والاجتماعي والمستوى التعليمي للمكلف بدفع الضريبة:

إن النواحي الاقتصاديـة والاجتماعيـة والثقافيـة والعادات والتقـاليد ودرجـة الوعي الضريبي، لدى المكلف بدفـع الضريبة ونـظرته إلى أهميـة القطاع العـام، تلعب دوراً أساسياً في نجاح أو فشل النظام الضريبي المعمول به في أي دولة.

فـإذا كانت الأميـة مرتفعـة بـين أبنـاء الشعب فمن الـواجب استخـدام أنـواع من الضرائب التي لا تحتاج إلى ملء الاستمارات والإقرارات الخاصة بالدخـل، وإنما يمكن تقديرها بسرعة. وبـالعكس، في حالـة أن المستوى الثقـافي مرتفـع، فيجب استخدام

---

(1) عبد الكريم بركات وحامد عبد المجيد: **علم المالية العامة**، ص ص 353-355.

الاستثمارات وعدم فرض الضرائب بصورة عشوائية مجحفة، كما يلزم وجود ضمانات لحماية المكلف عند تظلّمه في حالة وجود تعسف أو خطأ.

إن لصياغة قانون الضرائب دوراً هاماً في إنجاح أو فشل النظام الضريبي القائم. ولهذا فمن الواجب أن تتوافر في قانون الضرائب السمات التالية:

- الوضوح الكامل والابتعاد عن الغموض في المواد القانونية والاجتهادات والتفاسير، التي قد تكون السبب في كثرة التهرب من دفع الضريبة.
- العلم الكامل بمقدار الضريبة الواجب دفعها وموعد الدفع وكيفية الأداء. أي أنه لا بد من توافر قاعدتي اليقين والملاءمة (المناسبة) بحيث يمكن تخفيف العبء الضريبي على المكلف والسماح له بدفع مقدار الضريبة على شكل أقساط أو السماح له بدفعها مقدماً.
- ضرورة وجود نصوص قانونية وإجراءات واضحة ومحددة لمكافحة الغش والتلاعب والهروب من دفع الضريبة. إضافة إلى إمكانية وضع اليد والحجز أو الاستيلاء أو المصادرة للأموال عند الضرورة.

2 ـ قانون الضرائب:

كانت هناك مجموعة من القوانين واللوائح تشكل النظام الضريبي المعمول به في ليبيا منذ بداية فترة الاحتلال الإيطالي. وبعد الاستقلال جاءت قوانين جديدة للضرائب، صدر آخرها عام 1968 م، وتتضمن قانون ضرائب الدخل رقم 21 لسنة 1968 م وقانون الدمغة رقم 35، وقانون الملاهي رقم 39، وقانون ضريبة الجهاد رقم 44 لسنة 1968 م.

وبقيت هذه القوانين سارية المفعول حتى بعد قيام ثورة الفاتح، حيث صدرت قوانين جديدة، وأهم هذه القوانين هي:

- قانون رقم 64 لسنة 1973 م والخاص بضرائب الدخل.
- قانون رقم 65 لسنة 1973 م والخاص بضريبة الجهاد.

وسيتركّز النقاش فيما يلي حول القانون الأول رقم 64 لسنة 1973 م:

صدر هذا القانون في 1973/9/19 م وتنص أحكامه على أن يخضع كل إيراد (دخل) ناتج عن أية أصول مادية أو غير مادية موجودة في ليبيا، أو من أي نشاط أو عمل يزاول فيها ويسري مفعول هذا القانون من 1973/10/1 م[1].

ومن أهم ميزات هذا القانون هي النقاط التالية:

- اعتبرت السنة الضريبية هي فترة الإثني عشر شهراً (يناير - ديسمبر) من كل عام.

- قسم قانون الضرائب إلى ثلاثة أقسام:

ويختص القسم الأول بالضرائب النوعية على الدخول بوجه عام وهي سبعة أنواع، إضافة إلى ضريبة الجهاد كنوع ثامن من الضرائب المباشرة التي تفرض على كافة الدخول بصرف النظر عن جنسية أو ديانة الممول.

ويختص القسم الثاني بضريبة الإيراد العام (الضريبة العامة على الدخل).

ويتعلق القسم الثالث بالضرائب على الشركات.

- وتحقيقاً لمبدأ العدالة الاجتماعية فقد أعفى القانون دخول الأفراد من فرض الضرائب في حالة أن الدخل السنوي الخاضع للضريبة لا يتجاوز:

480 ديناراً بالنسبة للأعزب.

720 ديناراً بالنسبة للمتزوج ولا يعول.

900 دينار بالنسبة للمتزوج ويعول.

فإذا جاوز دخل الفرد حدود الإعفاء هذه، فرضت الضريبة على ما زاد عن ذلك. ويخصم مقدار الإعفاء من الوعاء الضريبي الأقل سعراً في حالة تعدد مصادر الدخل للفرد الواحد. ولا يجوز التمتع بالإعفاءات أكثر من مرة واحدة في السنة المالية[2]

(1) أنظر الجزء الخاص بهيكل الإيرادات العامة والجدولين (1 و 7) الخاصين بالإيرادات التقديرية والإيرادات الفعلية.

(2) أنظر قانون الضرائب رقم 64 لسنة 73 م، أمانة الخزانة، مصلحة الضرائب، موسوعة الضرائب في الجماهيرية، طرابلس، 1977، صفحة 60-74.

جدول (10)

أنواع الضرائب المباشرة، سعر الضريبة، الإعفاءات، المعمول بها في الجماهيرية 1984 م

الضريبة	وعاء الضريبة
1 ـ ضريبة دخل العقارات	1 ـ الدخل الناتج عن استثمار العقارات 2 ـ الأراضي الفضاء الملحقة بالمباني أو المنفصلة عنها 3 ـ مقابل الانتفاع بالأراضي الزراعية دون النظر إلى ما تغله الأراضي.
2 الضريبة على دخل الزراعة	تسري على الدخل الناتج من الاستغلال الزراعي البحت للأراضي الزراعية
3 ـ الضريبة على دخل التجارة والصناعة والحرف	الدخول الناتجة من مزاولة أي نشاط تجاري أو صناعي أو حرفي
4 ـ الضريبة على دخول المهن الحرة	تفرض الضريبة على دخول المهن الحرة على أن يكون العنصر الأساسي فيها العمل
5 ـ الضريبة على الأجور والمرتبات وما في حكمها	تسري الضريبة على الأجور والمرتبات والمكافآت والمزايا عينية أو نقدية الناتجة من خدمة أو وظيفة دائمة أو مؤقتة.

سعر الضريبة %	الإعفاءات
الـ 6000 دينار الأولى من الدخل 15% 4000 التالية 20% ما زاد على ذلك 25	1 - يعفى الحد الأدنى لنفقات المعيشة 480 د. ل. سنوياً للأعزب، 720 د. ل. للمتزوج ولا يعول أطفالاً، 900 د. ل. للمتزوج ويعول. 2 - يعفى 20% من الدخل مصاريف صيانة. 3 - السكن المخصص لسكنى الممول (سكن واحد). 4 - العقار المخصص لمزاولة نشاط الممول الخاضع للضرائب. 5 - العقار المخصص لأغراض الزراعة.
5% سنوياً من الدخل الخاضع لأحكام هذه الضريبة	أوقف العمل بأحكام الضريبة على دخل الزراعة لمدة 10 سنوات اعتباراً من العمل بقانون الضرائب الصادر في 73 م.
الـ 4000 دينار الأولى من الدخل 15% 4000 التالية 20% 4000 التالية 25% ما زاد على ذلك 30%	1 - يعفى الحد الأدنى لنفقات المعيشة 480 د. ل. للأعزب، 720 د. ل. للمتزوج ولا يعول أطفالاً، 900 د. ل. للمتزوج ويعول أطفالاً.
الـ 4000 دينار الأولى من الدخل 15% 4000 التالية 18% 4000 التالية 20% 4000 التالية 25% ما زاد على ذلك 35%	يعفى من الضريبة دخل السنتين الأوليين من بدء ممارسة المهنة.
الـ 1800 دينار الأولى من الدخل 8% 1200 التالية 10% 1800 التالية 15% 1800 التالية 20% 1800 التالية 25% ما زاد على ذلك 35%	1 - يعفى الحد الأدنى لنفقات المعيشة. 2 - أقساط الضمان الاجتماعي. 3 - ما يقبضه الممول نظير المصروفات التي أنفقها في سبيل أداء عمله. 4 - ويستقطع من الممول من جزاءات الخصم أو التغريم.

الضريبة	وعاء الضريبة
6 ـ الضريبة على الدخول الخارجية للمقيمين	تفرض الضريبة على الدخول الناتجة في الخارج للمقيمين في البلاد سواءً كانوا ليبيين أو أجانب
7 ـ الضريبة على الودائع وحسابات التوفير لدى المصارف	1 ـ الفوائد الناتجة من الودائع 2 ـ الفوائد الناتجة من حسابات التوفير
8 ـ الضريبة العامة على الدخل	1 ـ مجموع الدخول الخاضعة للضرائب النوعية التي حصل عليها الممول في السنة السابقة 2 ـ ما يوزع على الشركاء أو المساهمين في الشركات الخاضعة لضريبة الشركات.
9 ـ الضريبة على الشركات	تفرض على الدخول الناتجة في الداخل والخارج العائدة للشركات وكذلك فروع الشركات الأجنبية أياً كان نوع نشاطها أو غرضها.
10 ـ ضريبة الجهاد	1 ـ الأجور والمرتبات وما في حكمها 2 ـ كافة الدخول الأخرى بصرف النظر عن الممول أو جنسيته أو ديانته
11 ـ ضريبة الصندوق القومي الفلسطيني	تفرض على دخول الفلسطينيين وكل من هو من أصل فلسطيني وتشمل الأجور والمرتبات والعلاوات وكافة المزايا نقدية أو عينية وتجمع لصالح الصندوق القومي الفلسطيني

سعر الضريبة %	الإعفاءات
15% من الدخل الخاضع لها.	تعفى دخول المستخدمين الأجانب الذين قدموا إلى البلاد بناء على عقد عمل مع الدولة أو الهيئات والشركات العامة أو الخاصة.
15% من الدخل الخاضع لها.	تعفى فوائد حسابات التوفير التي لا تتجاوز قيمتها 5000 دينار وتفرض الضريبة على ما زاد على ذلك.
الـ 4000 دينار الأولى من الدخل معفاة 3000 التالية 15% 5000 التالية 25% 8000 التالية 35% 15000 التالية 45% 25000 التالية 55% 40000 التالية 65% 100 000 التالية 75% ما زاد على مائتي ألف 90%	يعفى مبلغ الـ 4000 دينار الأولى من الدخل وتفرض الضريبة على ما جاوز ذلك.
العشرة آلاف الأولى من الدخل 20% العشرون ألفاً التالية 25% الثلاثون ألفاً التالية 30% الأربعون ألفاً التالية 40% الخمسون ألفاً التالية 45% ما زاد على مائة وخمسين ألفاً 60%	يستنزل 30% من الضريبة التي تستحق على الشركات المساهمة الليبية بشرط قيامها بالالتزامات المقررة عليها.
1 - الأجور والمرتبات: من 1-50 ديناراً 1% من 50.1-100 2% ما زاد عن 100 دينار 3% 2 - الدخول الأخرى: الدخل المعفى من الضرائب 2% ما زاد على هذا الإعفاء 4%	1 - دخل الزراعة 2 - الدخول الخاضعة لضريبة الإيراد العام.
6% من الدخل الخاضع لها	

3 ـ أنواع الضرائب المباشرة المعمول بها في الجماهيرية:

إن قانون الضرائب المعمول به حالياً في الجماهيرية أصبح نافذ المفعول في أول أكتوبر من عام 1973 م. ويتضمن هذا القانون أنواعاً مختلفة من الضرائب المباشرة وقد جمعت ووضعت في جدول رقم (10) بهدف مناقشتها بصورة أكثر تفصيلاً. وتتركز المناقشة على النقاط التالية:

- نوع الضريبة.
- الوعاء الضريبي الخاص بكل ضريبة.
- خصائص الضريبة.
- كيفية تقدير الإيرادات الخاضعة للضريبة.
- السعر الضريبي على كل وعاء ضريبي.
- الإعفاءات من الضريبة.

ويمكن مناقشة الأنواع المختلفة للضرائب المعمول بها في الجماهيرية على النحو التالي:

1-3 ـ ضريبة دخل العقارات[1]:

تنص المادة 41 من قانون الضرائب على ما يلي:

(تسري الضريبة على الدخل الناتج من استثمار العقارات أياً كانت طريقة استثمارها سواءً كانت عقارات مبنية أو أراضي فضاء ـ غير الأراضي الزراعية ـ كانت ملحقة بالمباني أو مستقلة عنها، مسورة أو غير مسورة).

(كما تسري الضريبة مقابل الانتفاع بالأراضي الزراعية نقداً كان أم عيناً، إذا كان تحديده يتم دون النظر إلى ما تغله الأرض).

من هذا يستنتج بأن الوعاء الضريبي يشمل:

- الدخل الناتج عن استثمار العقارات.

---

(1) موسوعة الضرائب في الجماهيرية، قانون ضرائب الدخل رقم 64 لسنة 1973 م، طرابلس، 1977، ص 60-61.

- الأراضي الفضاء الملحقة بالمباني أو المنفصلة عنها.
- مقابل الانتفاع بالأراضي الزراعية دون النظر إلى ما تغلّه تلك الأراضي.

3-1-1 ـ خصائص ضريبة دخل العقارات:

من أهم خصائص ضريبة دخل العقارات ما يلي:

- الضريبة مباشرة يتحصل عليها من مالك العقار.
- الضريبة نوعية، حيث تفرض على نوع محدد من الإيرادات (دخل العقارات). علماً بأن الضريبة تفرض على إجمالي الدخل.
- الضريبة شخصية، حيث تراعى فيها الأعباء العائلية للممول.
- ثبات حصيلة الضرائب.
- الضريبة تصاعدية حدها الأدنى 15% وحدها الأعلى 25%.
- سهولة تحصيل الضرائب.

يقدر الدخل الخاضع للضريبة على أساس إجمالي الدخل الناتج من استثمار العقارات، ويلتزم الممول أن يقدم إلى مصلحة الضرائب إقراراً ضريبياً كل خمس سنوات يتضمن بيانات حول العقارات التي يمتلكها والدخل الناتج منها. ويقدر الدخل الخاضع للضريبة من واقع الإقرار الضريبي في حالة قبول مصلحة الضرائب به، وإلاّ فإن مصلحة الضرائب تقدر الدخل وفق ما تراه مناسباً مع إمكانية قبول أي تظلم من قبل الممول.

كما يلتزم كل ممول بإخطار مصلحة الضرائب عن كل تغيير يطرأ على العقارات في غضون شهرين من تاريخ حدوث التغيير.

3-1-2 ـ الإعفاءات من الضريبة:

يعفى من الضريبة على دخل العقارات ما يلي:

- الحد الأدنى للمعيشة (كما ذكر ذلك عند مناقشة قانون الضرائب).
- نسبة محددة مقدارها 20% من دخل العقارات مقابل مصاريف الصيانة والاستهلاكات (الاندثار).

ـ السكن المخصص لسكنى الممول بشرط ألاّ يزيد عن سكن واحد.

ـ العقارات المخصصة لمزاولة نشاط الممول الخاضع للضرائب.

ـ العقارات المخصصة لأغراض الزراعة.

• 3-1-3 ـ سعر الضريبة على دخل العقارات:

حدد السعر الضريبي المفروض على دخل العقارات بصورة تصاعدية على النحو التالي:

الـ 6000 دينار الأولى من الدخل تفرض عليها ضريبة بنسبة 15%.

الـ 4000 دينار التالية من الدخل 20%.

ما زاد عن ذلك تفرض عليه ضريبة بنسبة 25%.

مثـــال:

مالك عقار (عمارة) مكوّنة من 23 شقة. الإيجار السنوي للشقة الواحدة 80 ديناراً. فكم هو مقدار الضريبة المفروضة على المموّل، علماً بأنه يستخدم شقة واحدة لسكنه الخاص؟

الإيجار السنوي = 22 × 80 ديناراً × 12 شهراً = 21120 ديناراً سنوياً تخصم منه نسبة 20% مقابل مصروفات الصيانة والاندثار:

$$\frac{20 \times 21120}{100} = 4224 \text{ ديناراً}$$

صافي الإيراد الخاضع للضريبة = 16896 ديناراً

الوعاء الخاضع للضريبة:

ضريبة الشريحة الأولى = 6000 ـ 900 الإعفاء = 5100 دينار

$$\frac{15 \times 5100}{100} = 765 \text{ ديناراً}$$

ضريبة الشريحة الثانية = $\frac{20 \times 4000}{100}$ = 800 دينار

ضريبة الشريحة الثالثة = $\frac{25 \times 6896}{100}$ = 1724 ديناراً

مقدار الضريبة المستحقة سنوياً = 765 + 800 + 1724 = 3289 ديناراً

3-1-4 ـ موقع الضريبة في النظام الجماهيري:

إن النظام الاشتراكي الجماهيري لا يتضمن ضرائب على العقارات خصوصاً بعد صدور قانون رقم 4 لسنة 1978 م، تطبيقاً لمقولة البيت لساكنه حيث أصبحت العقارات لا تشكل مورداً مالياً تفرض عليه الضرائب. علماً بأن إمكانية تأجير المساكن الخاصة لا زالت قائمة بالنسبة للأجانب والشركات، ولكن بمعرفة الإدارات الشعبية، حيث تحصل هذه الأخيرة على نسبة من قيمة الإيجار كضريبة لخزانة المجتمع.

وقد تفرض ضرائب على العقارات بهدف تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية ومنعاً لبناء القصور، ووقف الزحف العمراني على الأراضي الزراعية، ومن المؤكد أن ضريبة العقارات (المساكن) سيكون لها تأثير على حجم المدخرات الفردية والاستثمارات في قطاع المساكن، لأن فرض مثل هذه الضريبة يعتبر عقاباً للمدخرين، في حين أن تشجيع المدخرين والحد من الاستهلاك يعتبر من أساسيات التنمية الاقتصادية.

3-2 ـ ضريبة الدخل الزراعي[1]:

نصّت المادة 49 من القانون رقم 64 لسنة 1973 م، فيما يخص الضرائب على الدخل الزراعي على ما يلي:

(1) موسوعة الضرائب في الجماهيرية، قانون ضرائب الدخل رقم 64 لسنة 1973 م، طرابلس، 1977، ص 61.

(تسري الضريبة على الدخل الصافي الناتج من الاستغلال الزراعي البحت للأراضي الزراعية سواء كانت مشجرة أو غير مشجرة).

(ولا يعتبر دخلاً ناتجاً من الزراعة ما يحصل عليه مالك الأرض أو حائزها نتيجة انتفاع الغير بها من مقابل ثابت يتحدد دون النظر إلى ما تغلّه الأرض أي تأجير الأرض للغير).

3-2-1 ـ خصائص ضريبة الدخل الزراعي:

تتميز هذه الضريبة بالخصائص التالية:

- الضريبة مباشرة، حيث إنها تفرض على مالك الأرض مباشرة.
- الضريبة نوعية، حيث إنها تفرض على نوع معين من الإيرادات (إيراد الأرض الزراعية).
- الضريبة شخصية، حيث تراعى عند فرضها الأعباء العائلية للممول.
- ثبات حصيلة الضرائب.
- سهولة التحصيل على الضريبة.

3-2-2 ـ تقدير الإيراد الخاضع للضريبة:

يتم حصر الأراضي الزراعية حصراً كاملاً وشاملاً كل خمس سنوات، ويلتزم مالك الأرض الزراعية بإخطار مصلحة الضرائب عن كل تغيير يطرأ على الأرض، حيث يترتب على ذلك تغيير في مقدار الضريبة المستحقة، وذلك خلال شهرين من تاريخ حدوث التغيير.

وتقوم لجان متخصصة من موظفي مصلحة الضرائب بعملية تقدير وتحديد الدخل الخاضع للضريبة، ويحق للمموِّل أن يتظلم خلال شهر واحد من تاريخ إعلان قرار اللجنة.

3-2-3 ـ الإعفاء من الضريبة:

بالنظر لأهمية تنمية القطاع الزراعي بالنسبة للاقتصاد الوطني وتشجيعاً

للعاملين فيه، فقد أوقف العمل بأحكام الضريبة على دخل الزراعة لمدة عشر سنوات، اعتباراً من تاريخ العمل بقانون الضرائب 1973/10/1 م[1].

3-2-4 ـ السعر الضريبي:

تحتسب الضريبة على الدخل الصافي الخاضع لأحكامها بنسبة مئوية ثابتة مقدارها 5%. والسعر الضريبي الثابت والمنخفض، يدل بوضوح على رغبة المجتمع في تشجيع وتطوير هذا القطاع الحيوي.

3-3 ـ الضريبة على دخل التجارة والصناعة والحرف[2]:

تفرض هذه الضريبة على الدخول الناتجة من مزاولة أي نشاط تجاري أو صناعي أو حرفي.

وبما أن الحصول على هذا النوع من الدخل ينبع من استثمار عنصري رأس المال (النقدي والثابت) والعمل، فإن الدخل الصافي هو الذي يخضع للضريبة فقط، أي بعد خصم التكاليف التي أنفقها الممول في سبيل الحصول على هذا الدخل.

3-3-1 ـ خصائص الضريبة على الدخل التجاري:

تتميز هذه الضريبة بالخصائص التالية:

- الضريبة نوعية وشخصية، حيث إنها تفرض على الإيراد (الدخل) المتخذ وعاءً لها، كما تراعى عند فرضها الأعباء العائلية للممول.
- الضريبة إقليمية، حيث إنها تسري عل الدخول الناتجة داخل الجماهيرية.
- ممارسة المهنة، حيث يشترط ممارسة المهنة من قبل الممول (الاحتراف)، أي العمل بقصد كسب العيش.

---

(1) عند مراجعة الجدول رقم 8 والخاص بالإيرادات التقديرية للسنوات 75-1986 م يلاحظ أن الضرائب الزراعية ظهرت لأول مرة وبصورة منفصلة عام 1984 م.

(2) موسوعة الضرائب في الجماهيرية، قانون ضرائب الدخل رقم 64 لسنة 1973 م، طرابلس، 1977، ص 62-64.

- الضريبة غير ثابتة بل متقلبة حسب الظروف الاقتصادية المحلية والدولية.

- الضريبة غير سهلة التحصيل بسبب صعوبة عملية التقدير، للإيرادات الخاضعة للضريبة، كما يتبين من الفقرة القادمة.

2-3-3 - تقدير الإيراد الخاضع للضريبة:

ويتم تقدير الإيرادات بالطرق التالية:

- التقدير الإداري المباشر:

حيث تقوم لجان متخصصة من موظفي مصلحة الضرائب بتقدير الإيراد الخاضع للضريبة، ومن حق الممول التظلم خلال شهر واحد من تاريخ إعلان القرار الإداري.

- الإقرار المباشر للممول:

حيث يطلب من الممول تقديم إقرار بمقدار الدخل المتحصل عليه، على أن يرفق الإقرار بالمستندات التالية:

أ - الميزانية العمومية.
ب - حساب المتاجرة.
جـ - حساب الأرباح والخسائر.
د - كشف بأنواع التكاليف التي احتسبت[1].
هـ - قيمة الاستهلاكات (الاندثار) التي احتسبت.
و - كشف بالديون المعدومة.

وقد ألزم القانون جميع الأفراد والشركات بتقديم إقرار سنوي، يبيّن الأرباح الحقيقية الصافية التي تحصّل عليها خلال السنة المالية المنصرمة، وذلك خلال شهرين بعد انتهاء السنة المالية (أي في 3/1/ من كل سنة). وفي حالة عدم تحقيق أرباح، يذكر مقدار الخسارة، مع ضرورة إرفاق المستندات التي تثبت ذلك.

---

(1) يعتبر هذا الكشف مهماً بالنسبة لمصلحة الضرائب، وذلك لمعرفة ما إذا تم احتساب الضريبة على دخل التجارة والضريبة العامة على الإيراد ضمن التكاليف أم لا.

- التقدير على أساس المظاهر والعلامات الخارجية:

قد تؤخذ بعض العلامات الخارجية والمظاهر التي لها صلة مباشرة بعمل وحياة الممول كأساس لتقدير الضريبة. ومن أهم هذه المظاهر هي القيمة الإيجارية لمسكن الممول أو قيمة إيجار مكان ممارسة المهنة أو عدد السيارات التي يمتلكها أو يستخدمها، أو عدد المنتجين الذين يعملون معه. ..

- التقدير الجزافي:

في حالة عدم اقتناع مصلحة الضرائب بصحة إقرار الممول، يقوم موظف المصلحة بتقدير الوعاء الضريبي (الدخل) على أساس تخميني تقريبي، استناداً على بعض المؤشرات التي لها علاقة بالدخل، مثل عدد المنتجين، أو حجم المحل التجاري، أو عدد الآلات أو حجم المبيعات الشهرية أو السنوية أو حجم الاستيرادات من الخارج.

وبنفس الطريقة يتم تقدير النفقات (المصروفات) التي تخصم من الإيراد.

3-3-3 ـ الإعفاءات من الضريبة:

يعفى من الضريبة الحد الأدنى لنفقات المعيشة فقط ومقداره 480 ديناراً للأعزب 720 ديناراً للمتزوج ولا يعول، و 900 دينار للمتزوج ويعول..

4-3-3 ـ السعر الضريبي على دخل التجارة والصناعة والحرف:

حدد السعر الضريبي على دخل التجارة بصورة تصاعدية على النحو التالي:

الـ 4000 دينار الأولى من الدخل 15%.
الـ 4000 دينار التالية من الدخل 20%.
الـ 4000 دينار الثالثة من الدخل 25%.
وما زاد عن ذلك 30%.

وعند احتساب مقدار الضريبة تؤخذ الإعفاءات المقررة بعين الاعتبار وتخصم من قيمة الشريحة الأولى، كما جاء ذكر ذلك في المثال السابق.

3-3-5 ـ موقع الضريبة في النظام الجماهيري:

بعد صدور القوانين الاشتراكية في الجماهيرية، والتي تحرِّم التجارة الخاصة باعتبارها ظاهرة استغلالية، فإن أهمية الضريبة على الدخل التجاري الخاص قد نقصت، وكذلك بالنسبة لنشاط الصناعة الخاص.

ولكن الضرائب على الدخول الصناعية والحرفية ما زالت قائمة بالنسبة للمشاريع الإنتاجية الفردية (العائلية) والتشاركيات، حيث تقوم هذه المشاريع على أساس الملكية الخاصة لعناصر الإنتاج.

3-4 ـ الضريبة على دخول المهن الحرة[1]:

المهن الحرة أساسها الرئيسي هو عنصر الإنتاج (العمل الفكري أو العضلي)، ولا يلعب عنصر الإنتاج رأس المال إلا دوراً مكملاً وثانوياً (مثل المحامي والطبيب والفنان والروائي والمحاسب وغيرها من المهن الحرة الأخرى). وتفرض الضريبة على أصحاب هذه المهن بشرط أن يكون صاحب المهنة مستقلاً في عمله وليس موظفاً في مؤسسة عامة أو خاصة.

3-4-1 ـ خصائص ضريبة المهن الحرة:

وتتميز هذه الضريبة بالخصائص التالية:

- الضريبة نوعية، حيث إنها تفرض على الدخل الناتج من العمل المستقل لصاحب المهنة، أما إذا كان موظفاً فتسري عليه ضريبة الأجور والمرتبات.
- الضريبة شخصية، حيث تراعى فيها الأعباء العائلية للممول.
- الضريبة إقليمية، حيث إنها تسري على الدخل المتحقق في ليبيا فقط بغض النظر عن الجنسية.

---

(1) موسوعة الضرائب في الجماهيرية، قانون ضرائب الدخل رقم 64 لسنة 1973 م، طرابلس، 1977، ص 65.

3-4-2 ـ تقدير الإيرادات الخاضعة للضريبة:

إن على الممول تقديم إقرار ضريبي خلال شهرين من انقضاء السنة المالية، مع ملاحظة أن السنتين الأوليين من بدء ممارسة المهنة معفاة من الضرائب. ويتضمن الإقرار الضريبي النقاط التالية:

- مجموع الدخول المتحصل عليها خلال السنة المقدم عنها الإقرار (السنة الثالثة لممارسة المهنة) نتيجة تقديم الخدمات الاستشارية (بالنسبة للطبيب أو المحامي أو المحاسب) أو تأجير أو بيع إحدى القطع الفنية (بالنسبة للرسام أو الروائي أو الفنان). مع ضرورة إرفاق المستندات القانونية.
- مجموع النفقات التي تحمّلها الممول أثناء ممارسة المهنة خلال السنة المالية.

ويحق لمصلحة الضرائب قبول واعتماد الإقرار الضريبي المقدم من قبل الممول أو القيام بتقديرات خاصة بها على أساس المؤشرات المختلفة التي ذكرت عند تقدير أنواع الضرائب السابقة.

3-4-3 ـ الإعفاء من الضريبة:

نص القانون على أن يعفى من الضريبة دخل السنتين الأوليين من بدء ممارسة المهنة، مع مراعاة الإعفاءات الخاصة بالحد الأدنى للمعيشة.

3-4-4 ـ السعر الضريبي:

تفرض هذه الضريبة بنسبة مئوية تصاعدية على النحو التالي:

الـ 4000 دينار الأولى من الدخل 15%.
الـ 4000 دينار الثانية من الدخل 18%.
الـ 4000 دينار الثالثة من الدخل 20%.
الـ 4000 دينار الرابعة من الدخل 25%.
ما زاد على ذلك 35%.

من هذا يتضح أن الحدود العليا للضريبة هذه هي أكبر وأعلى من تلك النسب المئوية المفروضة على دخل العقارات أو دخل النشاطات التجارية أو

الصناعية. وقد يرجع السبب في ذلك إلى تشجيع وتطوير هذه القطاعات الإنتاجية من جهة، أو إلى اعتبار أن الجهد الفكري المبذول هو أقل تكلفة من الجهد التجاري أو الصناعي. ولهذا السبب تفرض على الدخل نسب مئوية عالية.

3-5 ـ الضريبة على الأجور والمرتبات وما في حكمها[1]:

تفرض هذه الضريبة على الدخول الناتجة عن القيام بوظيفة أو بخدمة سواء كانت دائمة أو بصورة مؤقتة. وتشمل هذه الدخول جميع المرتبات والأجور والعلاوات والمكافآت والمزايا وجميع المدفوعات النقدية وغير النقدية التي تدفع لأي شخص سواء كان مقيماً أو خارج الجماهيرية. كما تشمل هذه أيضاً ما تدفعه الحكومات الأجنبية والهيئات الدولية لموظفيها المقيمين في ليبيا، ما لم توجد اتفاقية تعفيهم من الخضوع للضريبة.

3-5-1 ـ خصائص ضريبة الأجور والمرتبات:

تتميز هذه الضريبة بالخصائص التالية:

- الضريبة نوعية، حيث إنها تفرض على الدخل الناتج من العمل فقط.
- الضريبة شخصية، حيث إنها تراعي الأعباء العائلية للممول.
- الضريبة تستقطع شهرياً من الموظف وليس سنوياً.
- لا يمكن نقل العبء الضريبي للغير، حيث إنها تستقطع عند المصدر (المنبع) وقبل دفع المرتب للموظف.
- سهولة التحصيل، أي أن نفقات الجباية منخفضة.

3-5-2 ـ تقدير الدخل الخاضع للضريبة:

بما أن هذه الضريبة تسري على الأشخاص الطبيعيين فقط (موظف/ عامل/

(1) موسوعة الضرائب في الجماهيرية، قانون ضرائب الدخل رقم 64 لسنة 1973 م، طرابلس، 1977، ص ص 66-68.

منتج) وتستقطع الضريبة من المرتب الشهري قبل الدفع، فإن ما يحصل عليه الموظف من مرتبات وعلاوات ومهايا ومكافآت وما في حكمها (عمولة البيع)، وكذلك ما يحصل عليه من مزايا عينية (سكن مجاني، غذاء يقدم بصورة مستمرة)، كل هذه الأنواع من الدخول تكون مرصدة ومسجلة في الدفاتر المحاسبية الرسمية للشركة أو الإدارة أو الهيئة التي يعمل عندها الموظف، لذلك فإنه من السهل حصر وتقدير حجم الدخل الذي يحصل عليه الفرد شهرياً.

3-5-3 ـ الإعفاءات من الضريبة:

الإعفاء المذكور في قانون الضرائب والخاص بضريبة الأجور والمرتبات يكون على النحو التالي:

- يعفى الحد الأدنى لنفقات المعيشة.
- تعفى أقساط واشتراكات الضمان الاجتماعي.
- ما يقبضه الممول نظير المصروفات التي أنفقها في سبيل أداء عمله (أجور النقل إلى موقع العمل).
- تستقطع أيضاً جزاءات الخصم أو الغرامات في حالة وقوع عقوبة على الموظف.

4-5-3 ـ السعر الضريبي:

تخضع الأجور والمرتبات وما في حكمها لسعر ضريبي تصاعدي على النحو التالي:

الـ 1800 دينار الأولى من الدخل 8%.
الـ 1200 دينار التالية من الدخل 10%.
الـ 1800 دينار التالية من الدخل 15%.
الـ 1800 دينار التالية من الدخل 20%.
الـ 1800 دينار التالية من الدخل 25%.
ما زاد على ذلك 35%.

وعند احتساب الضريبة يخصم الحد الأدنى لنفقات المعيشة من الشريحة الأولى

وتفرض الضريبة على ما زاد عن ذلك الحد، كما جاء ذكر ذلك عند شرح الأمثلة السابقة.

من هذا يستنتج بأن الضرائب على الأجور والمرتبات تفرض بنسب تصاعدية حدها الأدنى 15% وحدها الأعلى 35% كما هو الحال بالنسبة لذوي المهن الحرة. والملاحظ أن ارتفاع الحد الأعلى للسعر الضريبي على الأجور والمرتبات عن الحد الأعلى للضريبة على دخل التجارة والصناعة والحرف الأخرى، يتضمن غبناً واضحاً بالنسبة للموظفين: حيث إن مزاولة النشاطات الاقتصادية الحرة فيها مردود أكبر من دخل الوظيفة، وبالرغم من ذلك فإن الحد الأعلى للضريبة أقل. كما أن إمكانية التهرّب من دفع الضريبة بإعطاء معلومات غير حقيقية عن الإيرادات الفعلية متوفر لدى ذوي الأعمال الحرة والنشاطات التجارية والصناعية، في حين أن الموظف لا يستطيع التهرّب من ذلك.

6-3 ـ الضريبة على الدخول الخارجية للمقيمين[1]:

تفرض هذه الضريبة على دخول المقيمين في ليبيا والمتحصل عليها في الخارج، أياً كان نوعها، وبغض النظر عن الجنسية (ليبيون أم غير ليبيين).

1-6-3 ـ خصائص الضريبة على الدخول الخارجية:

تتميز هذه الضريبة بالخصائص التالية:

- تفرض على جميع أنواع الدخول أياً كان نوعها أو مصدرها.
- ضريبة غير نوعية. كما أنها ضريبة غير شخصية، حيث لا تراعى فيها أعباء الممول العائلية. كما أنها ضريبة غير إقليمية لأنها تخص الليبيين وغير الليبيين.
- سعر الضريبة واحد وثابت ومقداره 15% من الدخل الخاضع للضريبة.

---

(1) موسوعة الضرائب في الجماهيرية، قانون ضرائب الدخل رقم 64 لسنة 1973 م، طرابلس، 1977، ص 68-69.

3-6-2 ـ تقدير الدخل الخاضع للضريبة:

يلتزم كل شخص مقيم في ليبيا وبغض النظر عن الجنسية بتقديم إقرار ضريبي يتضمن كل ما حصل عليه من دخل في الخارج. سواء كان أرباحاً تجارية أو صناعية أو زراعية (أسهم وسندات) أو ريع عقارات وأراضٍ، أو أي أصول أخرى. وتستثنى من ذلك الأجور والمرتبات التي تدفع للأشخاص نظير عملهم في الخارج.

ويشتمل الإقرار على مصدر الدخل وقيمته الحقيقية، إضافة إلى إجمالي الدخل المتحصل عليه قبل خصم الضرائب أو أي استقطاعات أخرى منه. ويقدم هذا الإقرار بعد شهر واحد من تحقيق الدخل وتدفع عنه الضريبة المستحقة.

3-6-3 ـ الإعفاءات من الضريبة:

تعفى من هذه الضريبة دخول المستخدمين غير الليبيين الذين قدموا إلى البلاد بناءً على عقد عمل مع مؤسسات أو شركات عاملة في ليبيا سواء كانت ملكيتها عامة أو خاصة.

3-6-4 ـ السعر الضريبي:

تفرض على الدخول الخارجية للمقيمين ضريبة ذات سعر ثابت مقداره 15% من الدخل الخاضع لها.

3-7 ـ الضريبة على فوائد الودائع لدى المصارف وحسابات التوفير[1]:

تفرض هذه الضريبة على الفوائد المتحصل عليها نتيجة إيداع أموال لدى المصارف أياً كانت مدتها وكذلك فوائد حسابات التوفير.

3-7-1 ـ خصائص الضريبة:

تتميز هذه الضريبة بالخصائص التالية:

(1) المصدر السابق نفسه، ص 69.

- الضريبة نوعية، حيث تخص نوعاً معيّناً من الإيراد.
- الضريبة غير شخصية لأنها لا تراعي الأعباء العائلية للمموّل.
- الضريبة إقليمية، حيث إنها تخص الودائع وحسابات التوفير في المصارف الليبية وليس في الخارج.
- السعر الضريبي ثابت ومقداره 15% من الدخل الخاضع للضريبة.

3-7-2 ـ تقدير الدخل الخاضع للضريبة:

يتم تقدير الدخل بطريقتين:

- تقديم إقرار من قبل الشخص (المدخر) يبين فيه حجم الفوائد التي حصل عليها خلال السنة المالية المنصرمة. مع إثبات ذلك بمستندات رسمية.
- التنسيق المباشر بين مصلحة الضرائب وإدارات المصارف، حيث إن المصارف مكلفة بخصم الضريبة من الفوائد عند استحقاقها وتوريدها للمصلحة.

3-7-3 ـ الإعفاءات من الضريبة:

تعفى فوائد حسابات التوفير لدى المصارف إذا لم تتجاوز قيمة حساب التوفير 5000 دينار. وتفرض الضريبة على ما زاد عن ذلك. أما فوائد حسابات الودائع لدى المصارف، فتخضع بالكامل للضريبة دون إعفاء.

مثـال:

شخص أودع لدى المصرف 10,000 دينار بفائدة مقدارها 5% سنوياً فكم مقدار الضريبة المستحقة عليه نهاية السنة المالية؟

المبلغ الخاضع للضريبة = 10,000 − 5,000 = 5,000 دينار

الفوائد السنوية (الوعاء) = $5,000 \times \frac{5}{100} = 250$ ديناراً.

الضريبة المستحقة = $\frac{15 \times 250}{100} = 37,5$ ديناراً

3-7-4 ـ موقع الضريبة في النظام الجماهيري:

إن النظرية العالمية الثالثة تجيز الادخار وتشجعه[1]، أي أن إمكانية الادخار تبقى قائمة، والضرائب المفروضة على عوائد المدخرات تبقى سارية المفعول. ولكن من المستحسن إعفاء نسبة من عوائد ودائع الادخار من هذه الضريبة وذلك للحفاظ على قيمة المدخرات الحقيقية (القوة الشرائية) أولاً، ثم لتشجيع الأفراد على الادخار ثانياً.

3-8 ـ ضريبة الجهاد:

وتفرض هذه الضريبة على كافة الأجور والمرتبات وما في حكمها، إضافة إلى كافة الدخول الأخرى، بصرف النظر عن جنسية الممول أو ديانته.

والجدير بالإشارة أن القانون الخاص بفرض رسم إضافي لصالح صندوق الجهاد قد صدر بتاريخ 1971/3/25 م، أي قبل قانون الضرائب الجديد رقم 64 لسنة 73 م.

3-8-1 ـ خصائص ضريبة الجهاد:

تتميز ضريبة الجهاد بالخصائص التالية:

- ضريبة مباشرة يتحملها الممول مباشرة.
- الضريبة غير نوعية، لأنها تشمل جميع أنواع الدخول.
- الضريبة غير شخصية أيضاً، لأنها لا تراعي الأعباء العائلية للممول.
- الضريبة غير مرتبطة بالجنسية أو الديانة.
- الضريبة تصاعدية.

3-8-2 ـ تقدير الدخل الخاضع للضريبة:

هذه الضريبة هي إضافية وتعتبر مكملة أو متممة لأنواع الضرائب الأخرى،

(1) ميثم عجام: مفهوم الادخار في النظام الاشتراكي الجماهيري، ندوة بلغراد، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، أبريل 1982، ص ص 195-213.

المفروضة على الدخل الخاضع للضرائب. وهكذا فإن تقدير الدخل الخاضع لضريبة الجهاد غير ضروري، إذ سبق تحديده عند فرض الأنواع الأخرى من الضرائب السابق ذكرها.

3-8-3 ـ الإعفاءات من الضريبة:

لقد أعفى القانون الدخل الزراعي من هذه الضريبة الإضافية، وذلك تشجيعاً للقطاع الزراعي.

ومنعاً للازدواجية فقد أعفيت أيضاً الدخول الخاضعة لضريبة الإيراد العام من ضريبة الجهاد. وذلك لأن ضريبة الإيراد العام تعتبر هي الأخرى ضريبة مكملة ومتممة للضرائب المباشرة.

4-8-3 ـ السعر الضريبي:

ضريبة الجهاد تعتبر ضريبة تصاعدية حيث إنها تفرض على الرواتب والأجور وما في حكمها وفقاً للنسب التالية:

- الأجور والمرتبات	من 1 ـ 50 ديناراً	%1
	50,1 ـ 100 دينار	%2
	أكثر من 100 دينار	%3

- أما بالنسبة للدخول الأخرى فإن ضريبة الجهاد تفرض على النحو التالي:

الدخل المعفى من الضرائب	%2.
ما زاد عن حد الإعفاء	%4.

9-3 ـ ضريبة الإيراد العام (الضريبة العامة على الدخول)[1]:

تفرض هذه الضريبة على مجموع الدخول التي تحصّل عليها الممول خلال السنة المالية المنصرمة. وتعتبر هذه الضريبة إحدى الضرائب المكملة أو المتممة

---

(1) المصدر السابق نفسه، ص ص 70-71.

والتي يشتمل عليها قانون الضرائب لسنة 1973 م، حيث إنها تفرض بعد احتساب واستقطاع الضرائب النوعية التي ذكرت سابقاً (1-8).

فإذا كان مجموع الدخل السنوي يزيد عن حد الإعفاء المنصوص عليه في القانون فتفرض ضريبة الإيراد العام بنسب تصاعدية على المبالغ التي تزيد على حد الإعفاء.

كما أنها تفرض على ما يوزع على الشركاء أو المساهمين في الشركات الخاضعة لضريبة الشركات، كما سيأتي ذكر ذلك في الصفحات التالية:

3-9-1 ـ خصائص هذه الضريبة:

تتميز هذه الضريبة بالخصائص التالية:

- الضريبة مباشرة مكملة للضرائب النوعية الأخرى.
- الضريبة غير نوعية، حيث إنها تشمل جميع أنواع الدخول والنشاطات التي يمارسها الممول بصرف النظر عن الجنسية أو الديانة.
- الضريبة غير شخصية، حيث إنها لا تراعي الأعباء العائلية للممول.
- الضريبة تصاعدية، حدها الأدنى 15% ولكن الحد الأعلى قد يصل 90% من قيمة المبلغ الفائض عن حد الإعفاء.

3-9-2 ـ تقديرات الدخول الخاضعة للضريبة:

هذه الضريبة هي ضريبة إضافية مكملة للضرائب النوعية الأخرى التي خضع لها الدخل وليس هناك حاجة لتقدير الدخول الخاضعة لمثل هذه الضريبة. إذ سبق تحديد الدخل عند فرض الضرائب النوعية الأخرى السابق ذكرها.

3-9-3 ـ الإعفاءات من ضريبة الإيراد العام:

يعفى من هذه الضريبة مبلغ الـ 4000 دينار الأولى من مجموع الدخول التي

حصل عليها الممول خلال السنة المالية المنصرمة وتفرض الضريبة على ما جاوز ذلك.

4-9-3 ـ السعر الضريبي:

ضريبة الإيراد العام ضريبة تصاعدية حدها الأدنى 15% وحدها الأعلى 90% وتفرض على النحو الآتي:

الـ 4000 دينار الأولى من الدخل معفاة.
الـ 3000 دينار التالية من الدخل 15%.
الـ 5000 دينار التالية من الدخل 25%.
الـ 8000 دينار التالية من الدخل 35%.
الـ 15000 دينار التالية من الدخل 45%.
الـ 25000 دينار التالية من الدخل 55%.
الـ 40000 دينار التالية من الدخل 65%.
الـ 100000 دينار التالية من الدخل 75%.
وما زاد عن 200 ألف دينار 90%.

مثـال:

أستاذ جامعي في كلية الطب البشري راتبه الشهري الإجمالي 1000 دينار، وتستقطع منه ضرائب شهرية (ضرائب الأجور والمرتبات وضريبة الجهاد) بمقدار تقريبي قدره 150 ديناراً، ويحصل على راتب شهري صافٍ قدره 850 ديناراً، فكم يدفع من ضرائب خاصة بالإيراد العام؟

الجواب:

الدخل السنوي = 850 × 12 = 10200 دينار

خصم الإعفاء المنصوص عليه في القانون: 10200 – 4000 = 6200 دينار.

هذا المبلغ الزائد عن حد الإعفاء يقسم إلى شرائح وتفرض على كل شريحة ضريبة تصاعدية كالآتي:

ضريبة الشريحة الأولى = 3000 × $\frac{15}{100}$ = 450 ديناراً

ضريبة الشريحة الثانية = 3200 × $\frac{25}{100}$ = 800 دينار

الدخل الخاضع للضريبة = 6200

مقدار ضريبة الإيراد العام = 1250 ديناراً.

وهكذا فإن مجموع الضرائب التي يتحملها الأستاذ الجامعي سنوياً هي:

150 × 12 = 1800 دينار ضرائب الأجور والمرتبات الشهرية

ضريبة الإيراد العام = 1250 ديناراً

مجموع الضرائب السنوية = 3050 ديناراً

10-3 ـ ضريبة الصندوق القومي الفلسطيني:

وتفرض هذه الضريبة على مجموع دخول الإخوة الفلسطينيين فقط، ومن هو من أصل فلسطيني.

وتشمل جميع الأجور والمرتبات والعلاوات وكافة المزايا النقدية أو العينية التي يحصل عليها الممول وذلك لصالح ودعم الصندوق القومي الفلسطيني.

إنها ضريبة إضافية مكملة ومتممة للضرائب النوعية الأخرى التي يخضع لها الدخل والتي ذكرت من 1-9.

وسعرها الضريبي ثابت ويقدر بنسبة 6% من قيمة الدخل الخاضع للضريبة.

11-3 ـ الضريبة على الشركات[1]:

تفرض هذه الضريبة على جميع الدخول الناتجة في الداخل والخارج للشركات

---

(1) موسوعة الضرائب في الجماهيرية، قانون ضرائب الدخل رقم 64 لسنة 1973، طرابلس، 1977، ص ص 72-74.

وكذلك فروع الشركات الأجنبية العاملة في ليبيا، أياً كان نوع نشاطها أو غرضها.

1-11-3 - خصائص هذه الضريبة:

تتميز هذه الضريبة بالخصائص التالية:

- الضريبة مباشرة.
- الضريبة غير شخصية لأنها لا تراعي الأعباء العائلية للمشاركين.
- الضريبة غير نوعية، حيث إنها تفرض على مجموع الدخل الخاص بالشركة وليس بنوع واحد من أعمالها. فإذا كانت الشركة تقوم بنشاطات تجارية أو صناعية أو زراعية فإن مجموع الدخل الخاص بالشركة خاضع للضريبة. وبعد توزيع الدخل المتبقي على الشركاء أو المساهمين تفرض على كل شريك ضريبة أو ضرائب أخرى.
- الضريبة غير إقليمية، لأنها تخص أعمال الشركة في الداخل والخارج.

2-11-3 - تقديرات الدخل الخاضع للضريبة:

تلتزم الشركات بأنواعها بالاحتفاظ بسجلات رسمية تدوّن فيها جميع أعمالها ونشاطاتها، وتعتمد هذه السجلات من قبل مكاتب المحاسبة القانونية. وطرق تقدير الدخل الخاضع للضريبة سبق ذكرها عند مناقشة الضريبة على دخل التجارة والصناعة والحرف.

والشركات الخاضعة لمثل هذه الضريبة هي:

أ - شركات التوصية البسيطة، وتفرض الضريبة باسم الشركة، وبعد التوزيع تفرض ضرائب باسم كل شريك من الشركاء المتضامنين وبمقدار نصيبه في أرباح الشركة.

ب - شركات المساهمة، وتفرض على الأرباح غير الموزعة ضريبة باسم الشركة. أما التوزيعات على المساهمين فتخضع للضرائب النوعية الأخرى.

3-11-3 ـ الإعفاءات من الضريبة:

يسمح بنسبة 30% من قيمة الضريبة التي تستحق على الشركات المساهمة الليبية بشرط قيامها بالالتزامات المقررة عليها. وتعتبر هذه النسبة تشجيعاً لها.

3-11-4 ـ السعر الضريبي:

تعتبر ضريبة الشركات ضريبة تصاعدية حدها الأدنى 20% وحدها الأعلى 60%، وتكون على النحو التالي:

الـ 10 000 دينار الأولى من الدخل 20%.
الـ 10 000 دينار التالية من الدخل 25%.
الـ 30 000 دينار التالية من الدخل 30%.
الـ 40 000 دينار التالية من الدخل 40%.
الـ 50 000 دينار التالية من الدخل 45%.
ما زاد على 150 000 دينار من الدخل 60%.

4 ـ أنواع الضرائب غير المباشرة المعمول بها في الجماهيرية[1]:

الضرائب غير المباشرة هي تلك الضرائب التي تفرض على الأفراد والهيئات بطريقة غير مباشرة، حيث إنها تدفع عند شراء السلعة أو طلب الخدمة كجزء من ثمن تلك البضاعة أو الخدمة.

وتتميّز الضرائب غير المباشرة بأنها غير موسمية ولا سنوية، لأنها تغذّي الخزانة العامة على مدار السنة.

ويشتمل الهيكل الضريبي الليبي على نوعين اثنين من الضرائب غير المباشرة، تفرض الأولى على الاستهلاك والثانية على المعاملات (التداول)، ويمكن تلخيصهما فيما يلي:

(1) خالد الشاوي: **نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي**، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، 1975. ص 443.

1-4 ـ ضرائب الاستهلاك:

وتقسم ضرائب الاستهلاك هذه إلى أربعة أنواع:

1-1-4 ـ الضرائب الجمركية:

وينظّم هذه الضرائب في الجماهيرية قانون الجمارك رقم 67 لعام 1972 م. والذي بموجبه تخضع البضائع المستوردة من الخارج لضرائب الواردات المقررة في التعريفة الجمركية، علاوة على الضرائب والرسوم الأخرى المقررة. ولا يجوز الإفراج عن أيّة بضاعة قبل إتمام الإجراءات الجمركية وأداء الضرائب والرسوم المستحقّة، إلاّ بعض الاستثناءات التي جاء بشأنها نص خاص في قانون الجمارك.

أما البضائع التي تصدّر إلى الخارج، فلا تخضع للضرائب الجمركية والرسوم الأخرى، إلاّ ما استثني منها بنص قانوني.

ويجوز أن تُعدّل التعريفة أو تُستبدل بقرار من أمين الخزانة العامة، كما يجوز بقرار منه فرض ضريبة إضافية لا تجاوز نسبة 5% من الضريبة الجمركية المستحقّة على بعض البضائع. ويحق لأمين الخزانة أيضاً تخفيض حصيلة الضرائب الجمركية أو إلغاءها تماماً لأغراض يصدر بموجبها قرار خاص من اللجنة الشعبية العامة. وعلى هذا الأساس فقد استثنيت جميع الواردات من آلات ومعدات ووسائل نقل وغيرها خاصة بتنفيذ المشاريع الاستراتيجية والتنموية من الضريبة الجمركية.

2-1-4 ـ ضريبة الإنتاج على المشروبات الغازية (رسوم الإنتاج):

تختلف الرسوم عن الضرائب من حيث إنها تدفع مقابل خدمة أو منفعة يحصل عليها المموّل (المستفيد)، بينما الضرائب تدفع جبراً وبدون مقابل. وتعتبر رسوم الإنتاج على المشروبات الغازيّة من ضرائب الاستهلاك التي فرضت بموجب القانون رقم 16 لعام 1964 م. والتي حددت بمقدار 1,250 ج.ل. عن كل هيكتولتر من جميع المياه الغازيّة التي تصنع في ليبيا.

وتقوم مصانع المشروبات الغازيّة بتحميل رسوم الإنتاج هذه إلى المستهلك عن طريق إضافتها إلى سعر بيع السلعة (نقل العبء الضريبي). وقد حددت طريقة تقدير وجباية رسوم الإنتاج على المياه الغازيّة في لائحة خاصة بالقانون المذكور أعلاه.

3-1-4 ـ الاحتكارات الجبائية (ضريبة الملح والتّبغ):

يحتكر القطاع العام صناعة بعض السلع أو بيعها بهدف حماية الأفراد من الاحتكارات الخاصة. ويقوم القطاع العام بتحديد سعر السلعة المحتكرة في السوق عند مستوى مرتفع يزيد عن السعر التوازني والربح الاقتصادي. وهذه الزيادة في السعر تعتبر نوعاً مستتراً من الضرائب غير المباشرة. ومن أهم السلع الاستهلاكية التي جرت العادة في كثير من الدول على احتكارها التّبغ والملح. وهي من السلع واسعة الانتشار وتتميّز بمرونة طلب منخفضة (غير مرن)[1].

وقد صدرت في هذا الشأن عدة قوانين منظّمة لاحتكار كلّ من الملح والتّبغ في ليبيا:

- القانون رقم 25 لسنة 1968 بشأن احتكار الملح، والقانون رقم 65 لعام 1976 م. المعدّل لأحكام القانون السابق.
- القانون رقم 26 لسنة 1968 بشأن احتكار التّبغ.

4-1-4 ـ ضريبة الملاهي (رسوم الملاهي):

تعتبر هذه الضريبة إحدى الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك (الخدمات). وينظّمها قانون ضريبة الملاهي رقم 39 لعام 1968 م، الذي حدّد قيمتها بنسبة 10% من أجرة دخول الحفلات الترفيهية والألعاب الرياضية المسلّية أيًّا كان نوعها. كما تفرض الضريبة بنسبة 15% من أجرة دخول الحفلات السينمائية (الخيالة).

---

(1) فرض الاستعمار البريطاني ضريبة الملح الشهيرة في الهند بهدف الحصول على إيرادات لتغطية نفقاته العسكرية. وجاء المهاتما غاندي ليحرّض على كسر هذا الاحتكار الاستعماري.

ودعماً للمكفوفين، فقد صدر عن مجلس قيادة الثورة القانون رقم 4 لعام 1972 م. الذي نصّ على فرض ضريبة إضافية مقدارها 10 دراهم على تذكرة الدخول إلى دور الخيالة (السينما).

وتجبى هذه الرسوم من الجمهور عن طريق أصحاب دور الملاهي أو القائمين بتنظيم الحفلات والمباريات، الذين يتعينّ عليهم دفع خصيلة الضرائب إلى مصلحة الضرائب في المواعيد المحددة.

2-4 ـ ضرائب التداول (ضريبة الدمغة)[1]:

النوع الثاني من الضرائب غير المباشرة في ليبيا يفرض على المعاملات الرسمية والتجارية، التي يطلق عليها اسم ضريبة الدمغة.

وتعتبر هذه الضريبة، من ضرائب التداول التي ينظمها القانون رقم 65 لسنة 1973 م. وتنقسم إلى نوعين رئيسيين:

- الضريبة على المحررات.
- الضريبة على التصرفات والمعاملات والوقائع.

وقد اشتمل قانون ضريبة الدمغة المذكور على جدول طويل ـ يحتوي على 47 مادة في خمسة أبواب ـ يبينّ أنواع كلّ من المحررات والتصرفات والمعاملات والوقائع الخاضعة لضريبة الدمغة المفروضة في كل حالة والملتزم بأدائها.

وتنقسم ضريبة الدمغة من حيث سعرها إلى نوعين:

- سعر ثابت يدفع على كلّ محرّر أو تصرّف خاضع للضريبة.
- تحدّد على أساس نسبة معينة من الوعاء الخاضع لها (أي من قيمة المعاملة أو التصرّف المفروضة عليه ضريبة الدمغة).

ومن أمثلة المحرّرات الخاضعة لضريبة الدمغة ما يلي[2]:

---

(1) مختار أبو زريدة: **المحاسبة الضريبية وفقاً للتشريع الضريبي الليبي**، الدار العربية للموسوعات، بيروت، لبنان، 1985 م.

(2) مصلحة الضرائب، قانون الضرائب رقم 65 لسنة 1973، طرابلس، 1977 م.

- الطلبات والعرائض والإقرارات والشكاوى والبيانات.
- الشهادات والتقارير الخاصة بمراجعة حسابات الشركات والجمعيّات.
- الرخص (رخص مزاولة أعمال التأمين والملاهي ودور التسلية ورخص التنظيم الصناعي والملاحة والوكالات بأنواعها).
- المحرّرات المصرفية (الصكوك والحوالات وخطابات الاعتماد).
- العقود والوصايا.
- الأوراق المالية والتجارية (أسهم وسندات وكمبيالات).
- تذاكر السفن وبوالص الشحن.
- الإيصالات والمخالصة والفواتير.
- التصميمات والرسوم الهندسية.
- المحاضر والإقرارات وغيرها التي يجريها محرّرو العقود.
- الإعلانات.
- الشهادات الرسمية.

أمّا أنواع التصرّفات والمعاملات والوقائع الخاصة لهذه الضريبة فهي:

- التصرّفات بعوض في العقارات أو المنقول.
- عقود الرهن وإيجارات العقارات.
- عقود التوريد والمقاولات.
- استغلال المناجم والمحاجر.
- عقود الشركات والمشاركة وإنشاء الجمعيات.
- فتح خطاب الاعتماد والحسابات الجارية لدى المصارف.
- عقود الكفالة والضمان والتأمينات.
- عقود الوكالة وعقود الزواج (إبرامها وفسخها).
- الوفاء والمخالصة (المبالغ التي تصرفها المؤسسات والجهات العامة، بما فيها الأجور والمرتبات وأقساط التأمين بمختلف أنواعها).

5 ـ الضرائب التصاعدية وعدالة توزيع الدخل والثروة في ليبيا[1]:

كانت الضرائب في الماضي تفرض على عدد أفراد العائلة الواحدة (مثل ضريبة الجزية)، ولكن هذا النظام يعتبر بعيداً عن العدالة، لأن الضرائب تفرض على الرؤوس، بغض النظر عن ثروة أو دخل الفرد والأعباء العائلية التي يتحملها. ولهذا كان العبء الضريبي بالنسبة للفقراء من الناس كبيراً.

أما في العصر الحديث، فقد أصبحت الثروة أو الدخل هي الوعاء الذي تفرض على أساسه الضرائب، لأنه يشكل القدرة أو القوة الاقتصادية الحقيقية لدفع الضرائب وإمكانية تحمل عبئها.

وقاعدة العدالة هذه أوجبت مراعاة النقط التالية:

- الحالة المالية والحالة الاجتماعية للممول:
فلا يخضع دخل الممول للضريبة إذا كان أقل من الحد الأدنى للمعيشة. ويزداد الحد الأدنى، كلما ازداد عدد أفراد العائلة (أعزب، متزوج ولا يعول، متزوج ويعول).
- فرض ضرائب تصاعدية كلما ازداد حجم الوعاء الضريبي (الدخل) وتفرض هذه الضريبة على صافي الدخل، أي بعد خصم تكاليف الإنتاج والصيانة وغيرها.
- دفع دعم مالي للعائلة التي يزداد عدد أفرادها عن حد معين (مساعدة مالية لكل طفل).

واحتساب الإعفاءات الخاصة بالعبء العائلي تتم بالطرق التالية:

- خصم مبلغ محدد لكل فرد من أفراد العائلة بشرط ألاّ يزيد مقدار الخصم عن حد معين، مثلاً 50 ديناراً عن كل فرد، على ألاّ يزيد المبلغ عن 300 دينار.

---

(1) أنظر نشوء فكرة الضرائب التصاعدية في الجزء الثالث من الفصل الثالث من الباب الثاني في هذا الكتاب.

- تخفيض السعر الضريبي بحد معين لكل طفل، فإذا كان السعر الضريبي 10% والتخفيض بمقدار 1% لكل طفل، فإن السعر ينخفض إلى 5% في حالة أن لدى الممول خمسة أطفال.

- حد أدنى من الدخل يحدد مقداره، ويعفى من الضريبة وذلك حسب المستوى المعيشي للعائلة.

ومن خلال مناقشة حالات وأشكال الضرائب التصاعدية المختلفة في الجزء الثاني من هذا الباب، يظهر بوضوح أن حالات التصاعد تعتمد أساساً على:

- الاتجاهات العامة لمنحنيات الضرائب (منحنى مقدار الضريبة) = ض = د (و) – حدة أو شدة التصاعد في كل حالة.

وهذان العاملان يتحددان بالنقاط التالية:

أ - الفرق بين الحد الأدنى والحد الأعلى للسعر الضريبي.

ب - الفرق في مقدار الضريبة المتحصل عليه عند الحد الأدنى ومقدار الضريبة عند الحد الأعلى للضريبة.

ج - الفرق بين المعدل المتوسط للضريبة والمعدل الحدي للضريبة.

ولمعرفة مدى عدالة الضرائب التصاعدية في الجماهيرية والمعمول بها حسب قانون رقم 64، 1973 م.، لا بد من الرجوع إلى مناقشة أنواع الضرائب المعمول بها حالياً في ليبيا والسعر الضريبي المفروض على كل نوع، وذلك حسب النقاط التالية:

1-5 - الفرق بين الحد الأدنى والحد الأعلى للسعر الضريبي:

عند مقارنة الحدود الدنيا والحدود العليا لأسعار الضرائب النوعية المختلفة كما جاءت في الجدول رقم (11)، تتضح النقاط التالية:

- إن فرق الحدين الأدنى والأعلى بالنسبة للضرائب الخاصة بالمرتبات والأجور وما في حكمها، يماثل نسبة 27%، ويحتل المرتبة الأولى.

يليه في المرتبة الثانية الفرق بين الحدين الخاص بالضرائب على دخل ذوي المهن الحرة (20%). وفي المرتبة الثالثة دخل التجارة والصناعة والحرف (15%)، وأخيراً ضريبة العقار (10%).

جدول رقم (11)

الفرق بين الحد الأدنى والحد الأعلى للسعر الضريبي حسب قانون الضرائب الليبي رقم 64 لسنة 1973 م

نوع الضريبة	الحد الأدنى	الحد الأعلى	الفرق
ضريبة العقارات	%15	%25	%10
ضريبة الزراعة	% 5	% 5	صفر
ضريبة التجارة/ الصناعة	%15	%30	%15
ضريبة المهن الحرة	%15	%35	%20
ضريبة الأجور والمرتبات	% 8	%35	%27
ضريبة الودائع والتوفير	%15	%15	صفر
ضريبة الإيراد العام	%15	%90	%75
ضريبة الشركات	%20	%60	%40

هذا يدل بوضوح على تفضيل للعاملين في مثل هذه النشاطات الاقتصادية الخاصة على العاملين في القطاع العام من موظفين ومنتجين. علماً بأن الدخل في النشاطات الخاصة هو الأعلى، إضافة إلى إمكانية التهرب من دفع الضرائب، في حين استحالة ذلك بالنسبة للموظفين.

- إن انعدام الفرق بين الحدين الأدنى والأعلى بالنسبة لقطاع الزراعة قد يكون خاضعاً لاعتبارات استراتيجية عامة خاصة بالتنمية وتطوير القطاع الزراعي في ليبيا، تحقيقاً لهدف الاعتماد على الذات في توفير الإنتاج المحلي من المواد الزراعية الأساسية.

- إن حالة الضرائب التصاعدية واضحة بالنسبة للضرائب على الشركات، حيث يقدر الفرق بين الحدين الأدنى والأعلى 40%. وهذه دلالة على أن القانون

يشجع المنشآت الصغيرة (الفردية أو العائلية أو التشاركية) ولا يشجع الشركات الكبيرة من النواحي الضريبية.

- وربّ قائل يقول بأن انخفاض الفرق بين الحد الأدنى والحد الأعلى بالنسبة للضرائب على العقارات وعلى التجارة والصناعة، وكذلك على المهن الحرة، سوف ينعدم تماماً عند فرض ضريبة الإيراد العام السنوية على دخول هذه النشاطات المذكورة. ولكن هذه الحجة غير واقعية في أغلب الدول النامية، ذلك لأن إمكانية التهرب من دفع الضرائب بأنواعها، وضريبة الإيراد العام بصورة خاصة، متوفرة لأصحاب هذه النشاطات الاقتصادية وذلك بإعطاء بيانات غير حقيقية عن الحالة الاجتماعية والاقتصادية، في حين أن الموظف أو المنتج في القطاع العام لا يستطيع ذلك[1].

2-5 ـ حصيلة الضرائب عند الحد الأدنى والحد الأعلى للضريبة:

إن معرفة حصيلة الضرائب عند الحد الأدنى للسعر الضريبي ومقدارها عند الحد الأعلى للسعر الضريبي، وكذلك معرفة إجمالي حصيلة الضرائب من دخل معيّن، تعتبر إحدى المؤشرات الاقتصادية ذات الأهمية، وذلك بهدف تحديد نسبة ومدى التصاعد في فرض الضرائب والذي هو أساس تحقيق مبدأ عدالة التوزيع.

ولتوضيح هذه الفكرة تدرج الأمثلة التالية:

أربعة أشخاص يعملون في نشاطات مختلفة (مالك عقارات، تاجر، محاسب قانوني وموظف)، ويحصلون على دخل متساوٍ مقداره 12,000 دينار سنوياً، فكم هي حصيلة الضرائب الإجمالية؟ وحصيلة الضرائب عند الحد الأدنى؟ وحصيلة الضرائب عند الحد الأعلى للسعر الضريبي؟ علماً بأن كلاً منهم متزوج ويعول، أي أنه يخضع للإعفاءات المنصوص عليها في القانون. والضرائب تفرض

(1) محمود عبد الفضيل: «حول التهرب من الضرائب في جمهورية مصر العربية»، في: **الاقتصاد المصري، بين التخطيط المركزي والانفتاح الاقتصادي**، منشورات معهد الإنماء العربي، الطبعة الأولى، بيروت، 1980 م، ص 196.

حسب الأسعار الضريبية المذكورة في الجدول رقم (10).

وللإجابة على هذه التساؤلات جمعت البيانات ووضعت في جدول رقم (12) والذي يوضح النقاط التالية:

- إن ما يتحمله الموظف الذي دخله مساوٍ لدخل مالك العقار والتاجر والمحاسب، من ضرائب عند الحد الأدنى للضريبة يقدر بـ (72 ديناراً) فقط، في حين يدفع كل من الآخرين مقدار 135 ديناراً، عند الشريحة الأولى مع تساوي الدخل (1800 دينار). أي أنهم يدفعون عند الحد الأدنى للضريبة قرابة ضعف ما يدفعه الموظف.

- أما حصيلة الضرائب عند الحد الأعلى للضرائب فإن مقدار ما يدفعه الموظف أعلى بكثير من مقدار الضرائب التي يتحمّلها أصحاب النشاطات الاقتصادية الأخرى. حيث يدفع الموظف 1260 ديناراً والتاجر 1000 دينار والمحاسب 800 دينار ومالك العقار 500 دينار.

من هذا يستنتج بأن الموظف يتحمل ضرائب أقل عندما يكون دخله منخفضاً، ولكنه يدفع ضرائب أكثر عندما يرتفع الدخل مقارنة بأصحاب النشاطات الاقتصادية الأخرى. وفي هذا غبن واضح بالنسبة للموظف وتفضيل لأصحاب النشاطات الاقتصادية الخاصة.

- أما فيما يخص حصيلة الضرائب الإجمالية فإن الموظف يدفع مبلغ 2532 ديناراً، والتاجر يدفع 2265 ديناراً، يليه في المرتبة الثالثة مالك العقار 2065 ديناراً، وأخيراً المحاسب 1985 ديناراً.

من هذا يستنتج أن حصيلة الضرائب الإجماليّة لصاحب المهنة الحرة بمقدار 27,5%. وقد يرجع سبب هذه الزيادة إلى الضمان الاجتماعي والمزايا الأخرى التي يحصل عليها الموظف مقارنة بالأعمال الحرة الأخرى.

- أما فيما يخص متوسط نسبة ما يتحمله الموظف من ضرائب عن كل دينار يحصل عليه فإنه يقدر بـ (21,1%)، أي أنه يدفع 211 درهماً عن كل دينار كضرائب. يليه في المرتبة الثانية التاجر (18,8%) وفي المرتبة الثالثة مالك العقار (17,2%) وأخيراً صاحب المهنة الحرة (16,5%).

جدول رقم (12)

حصيلة الضرائب عند الحد الأدنى والحد الأعلى
وحصيلة الضرائب الإجمالية للنشاطات الاقتصادية المختلفة حسب قانون الضرائب
64 لسنة 1973 م

	النشاطات الاقتصادية	الدخل الخاضع للضريبة	حصيلة الحد الأدنى		حصيلة الحد الأعلى		الفرق بين الحدَّين		اجمالي حصيلة الضرائب	نسبة % الضرائب إلى الداخل
		د.ل	%	د.ل.	%	د.ل.	%	د.ل.	د.ل.	
1 ـ	موظف	12 000	8	72	35	1 260	27	1 188	2532,0	21,1
2 ـ	مالك عقار	12 000	15	135	25	500	10	365	2065	172
3 ـ	تجارة/ صناعة	12 000	15	135	30	1 000	15	865	2265,0	18,8
4 ـ	مهن حرة	12 000	15	135	35	800	20	665	1985,0	16,5

3-5 ـ الفرق بين المعدل المتوسط والمعدل الحدي للضريبة:

يمكن قياس الدرجة الكلية لتصاعد الضرائب على الدخل بواسطة معادلتي الانحدار التاليتين:

ـ المعادلة الخطية: $ض = ۹ + ب \times و$

ـ المعادلة الخطية اللوغارتمية: $لو ض = لو ۹ + ب \times لو و$

حيث إن ض = مقدار الضريبة

و = الوعاء الضريبي

$$\frac{ض}{و} = \text{المعدل المتوسط للضريبة} = \frac{۹}{و} + ب$$

$$\frac{\Delta ض}{\Delta و} = \text{المعدل الحدي للضريبة} = ب$$

ب = معامل مرونة حصيلة الضريبة بالنسبة للدخل الخاضع للضريبة

وفيما يخص المعادلة الخطية، فإن الفرق بين المعدل المتوسط والمعدل الحدي للضريبة هو المؤشر فيما إذا كانت الضريبة العامة على الدخل تصاعدية أم لا، والضريبة تكون تصاعدية في حالة توافر الشرط البسيط الذي مؤداه أن قيمة المعامل (۹) تكون بالسالب أي أن صفر أكبر من ۹ $(0 > ۹)$[1].

أما فيما يخص المعادلة الخطية اللوغارتمية، فإذا كانت نتيجة احتساب الانحدار تشير إلى أن قيمة معامل المرونة ($\frac{\Delta ض}{\Delta و}$) كانت أكبر من واحد صحيح، فإن ذلك يؤكد بأن الضريبة على الدخل تصاعدية بدرجة متزايدة مع مرور الزمن[2].

---

(1) محمود عبد الفضيل: **الاقتصاد المصري بين التخطيط المركزي والانفتاح الاقتصادي**، ص 192 وما بعدها.

(2) نفس المصدر، ص 194: أجريت المقارنة بين النظام الضريبي الذي كان قائماً عند قيام ثورة 23 يوليو بزعامة المرحوم عبد الناصر 1952 م والنظام الضريبي الذي استحدث أيام رئاسته 1961 م.

$$\left(\frac{\Delta ض}{\Delta و}\right) \qquad \frac{\Delta ض}{\Delta و} >$$ من واحد صحيح

ويمكن قياس الدرجة الكلية لتصاعد الضريبة على أساس أنها الفرق بين المعدل الحدي والمعدل المتوسط للضريبة وذلك حسب المثال التالي:

جدول رقم (13)

المعدل المتوسط والمعدل الحدي للضرائب في مصر
خلال السنوات 1951 م و 1961 م[1]

متوسط الدخل السنوي (جنيه مصري)	1952 م		1961 م	
	معدل متوسط %	معدل حدي %	معدل متوسط %	معدل حدي %
1 000	—	—	—	—
1 500	2,7	8	2,7	8
2 000	4,25	9	4,25	9
3 000	6,0	10	6,17	10
4 000	7,6	15	8,4	15
5 000	7,1	15	11,7	25
10 000	17,05	25	33,35	75
15 000	21,37	30	52,23	90

الجدول يظهر بوضوح بأن الفرق في النسبة المئوية للمعدل المتوسط والمعدل الحدي للضريبة خلال السنوات 1952 م و 1961 م يتصاعد باستمرار مع زيادة الدخل.

ويمكن استنتاج النقاط التالية:

- إن الفرق يساوي 8% عام 1952 م. بالنسبة لدخل مقداره 10 000 جنيه بينما وصل الفرق إلى 41,65% عام 1961 م بالنسبة للدخل نفسه.

(1) نفس المصدر، ص 194.

- في حالة ارتفاع الدخل إلى 000 15 جنيه فإن الفرق يساوي 8,63% عام 1952 م بينما قدر الفرق عام 1961 بنحو 37,77%.

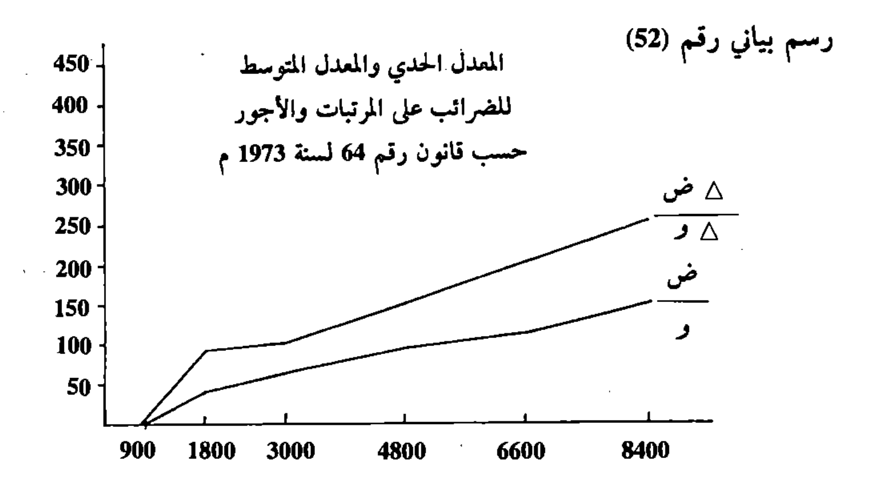
من هذا الجدول يتضح بأن الضريبة على الدخل أصبحت تصاعدية أكثر وبصورة متزايدة مع مرور الزمن عام 1961 م.

وعند مقارنة هذه المؤشرات بالبيانات المتحصل عليها في جدول الضرائب المعمول بها في الجماهيرية والتي وضعت في الجدول رقم (14) تتبيّن النقاط التالية:

- الفرق بين نسبة المعدل الحدي والمعدل المتوسط للضريبة يتزايد باستمرار مع زيادة الدخل وبالنسبة لجميع النشاطات الاقتصادية المختلفة. وهذا مؤشر بأن الضرائب تصاعدية وبنسب متزايدة. معامل المرونة الضريبية أكبر من واحد صحيح.

- إن الفروقات بين الحدين المتوسط والحدي تكون أكبر بالنسبة للموظف مقارنة بالنشاطات الأخرى. وهذا ما يؤكد بأن الموظف يتحمل ضرائب أكبر من النشاطات الاقتصادية الأخرى.

وتوضيح هذه الفكرة بالرسم البياني رقم (52).



جدول رقم (14)

مقدار الضرائب والمعدلات المتوسطة والحدية للضرائب لبعض النشاطات الاقتصادية حسب قانون الضرائب لسنة 1973 م

النشاطات الاقتصادية	الوعاء	مقدار الضريبة	زيادة الوعاء	زيادة الضريبة	المعدل المتوسط	المعدل الحدي	
	و (د.ل)	ض (د.ل)	Δ و (د.ل)	Δ ض (د.ل)	$\frac{ض}{و}$ ٪	$\frac{\Delta ض}{\Delta و}$ ٪	الفرق
1 ـ موظف	900 حد الإعفاء	صفر	صفر	صفر	—	—	
	1 800	72	900	72	4	8	4
	3 000	192	1 200	120	6,4	10	3,6
	4 800	462	1 800	270	9,6	15	5,4
	6 600	822	1 800	360	12,4	20	7,6
	8 400	1 272	1 800	450	15,1	25	9,9
	12 000	2 532	3 600	1 260	21,1	35,0	13,9
2 ـ مالك عقارات	900 حد الإعفاء	صفر	صفر	صفر	—	—	
	6 000	765	5 100	765	12,7	15,0	2,3
	10 000	1 565	4 000	800	15,6	20,0	4,4
	12 000	2 065	2 000	500	17,2	25,0	7,8
3 ـ تاجر	900 حد الإعفاء	صفر	صفر	صفر	—	—	
	4 000	465	3 100	465	11,6	15,0	3,4
	8 000	1 265	4 000	800	75,8	20,0	4,2
	12 000	2 265	4 000	1 000	18,8	25,0	6,2
4 ـ مهنة حرة	900 حد الإعفاء	صفر	صفر	صفر	—	—	
	4 000	465	3 100	465	11,6	15,0	3,4
	8 000	1 185	4 000	720	14,8	18,0	3,2
	12 000	1 985	4 000	800	16,5	20,0	3,5

- إن الفروقات بين الحدين في قانون الضرائب الليبي تعتبر بسيطة وطفيفة؛ إذ إنها لا تتجاوز 14%، بينما تصل في النظام الضريبي المصري إلى 41,1% عام 1961 م. يستنتج من ذلك أنه بالنظر للتفاوت الكبير في دخول الأفراد في الاقتصاد المصري، فإن قانون الضرائب يتضمن نسباً مئوية تصاعدية عالية أكبر من تلك التي يتضمنها قانون الضرائب العربي الليبي، بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق الضرائب التصاعدية.

- انخفاض العبء الضريبي بالنسبة للدخول الزراعية والدخول الخارجية للمقيمين، وكذلك على فوائد الودائع وحسابات التوفير مقارنة بالأعباء الضريبية على النشاطات الأخرى. علماً بأن قطاع الزراعة يشكّل الركن الأساسي للاقتصاد الوطني. وفي حالة فرض ضرائب تصاعدية بنسب متناقصة على القطاع الزراعي، فإن ذلك يدعّم اقتصاديات هذا القطاع من جهة، ويؤدي إلى زيادة حصيلة الضرائب من جهة ثانية. وهو ما يطلب بالنسبة إلى الضرائب على الدخول الخارجية للمقيمين وكذلك على الفوائد وحسابات التوفير أيضاً.

- يأتي نشاط التجارة والصناعة والحرف في المرتبة الثانية من حيث تحمّله لأعباء الضرائب التصاعدية بعد نشاط الأجور والمرتبات. بينما يأتي قطاع الزراعة في المرتبة الأخيرة. مع العلم بأنه ليس هناك فرق كبير بين نشاط الزراعة ونشاط الصناعة والحرف. فإذا خفّضت الأعباء الضريبية عن نشاط الزراعة قَصْد تشجيعه، فيجب تشجيع الصناعة والحرف أيضاً. ولهذا يُفضّل فصل التجارة عن الصناعة والحرف في المعاملة الضريبية، ومعاملة نشاط الصناعة والحرف معاملة النشاط الزراعي من حيث السعر الضريبي (ضرائب تصاعدية بنسب متناقصة) وإعفاؤه من ضريبة الجهاد. فالصناعة والحرف تعتبر الدعامة الثانية للاقتصاد الوطني ولا يجب ربطها بالتجارة، وبخاصة وأنّ الأخيرة ظاهرة استغلالية وبمقدورها نقل العبء الضريبي إلى المستهلك.

الفصل الخامس

الضرائب وتأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية

إن لعملية فرض الضرائب وطرق جبايتها آثاراً كثيرة. وتختلف هذه الآثار حسب نوع الضرائب المفروضة والوعاء الضريبي الخاضع للضريبة.

وهذه الآثار قد تكون شمولية عامة تخص الاقتصاد الوطني (ضرائب لها تأثير على توزيع الدخل والثروة)، أو أنها ضرائب تخصّ الفرد الواحد أو الوحدة الاقتصادية الإنتاجية أو الاستهلاكية الواحدة (ضرائب لها تأثير على الإنتاج أوالعرض وضرائب لها تأثير على الطلب) وضرائب أخرى حيادية (حصيلة الضرائب تدفع كدعم لآخرين). ثم هنالك ضرائب لها تأثير على فرص العمل (بصورة إيجابية أو سلبية)، إضافة إلى مشكلة التهرب من دفع الضرائب أو تجنّبها وتأثير ذلك على الاقتصاد الوطني بصورة عامة وعلى الخزانة بصورة خاصة.

من هذا يستنتج أنه يمكن تقسيم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للضرائب إلى نوعين اثنين:

- آثار تخصّ الفرد أو العائلة أو الوحدة الإنتاجية أو الخدمية (الممول) وهذا ما يطلق عليه مصطلح الاقتصاد الجزئي (النظرة الجزئية).
- آثار تخص الاقتصاد ككل، إنها آثار شمولية عامة تخصّ جميع أفراد المجتمع الواحد، وهذا ما يطلق عليه مصطلح الاقتصاد الكلي (النظرة الكلية الشاملة).

وستناقش أولاً الآثار الاقتصادية الجزئية بصورة مستفيضة في الصفحات التالية.

1 ـ نقل العبء الضريبي للضرائب غير المباشرة (تحميل العبء الضريبي):

إن أهم أنواع الآثار التي تحدثها الضرائب هي مشكلة نقل العبء الضريبي من المكلف بدفع الضريبة إلى شخص آخر يتحمل فعلاً العبء الضريبي (الممول).

وتعتبر نظرية نقل العبء الضريبي من المواضيع الحديثة، حيث كان المعتقد السائد هو عدم إمكانية نقل العبء الضريبي من شخص إلى آخر، خصوصاً بالنسبة للضرائب المباشرة (ضريبة الدخل)، وذلك لأن هذه الضريبة شخصية تؤخذ حسب الظروف الشخصية، الاجتماعية والاقتصادية، للممول. ولكن هذه المعتقدات أصبحت غير صحيحة، حيث هناك من يؤكد إمكانية نقل العبء الضريبي ولكل أنواع الضرائب دون استثناء.

وفي نفس الوقت تعتبر عملية نقل العبء الضريبي من أهم المشاكل التي تواجه عملية فرض الضرائب، ذلك لأنها تؤدي إلى تشويه الأهداف الموضوعة أساساً، حيث إن نقل العبء الضريبي معناه أن الضرائب لا يتحمل عبئها الشخص الممول وإنما يتحملها شخص آخر نقلت إليه بصورة غير مباشرة عن طريق الأسعار وذلك ضمن المعاملات التبادلية في السوق.

فإذا كان الهدف هو إعادة توزيع الدخل عن طريق فرض الضرائب المباشرة وفرضت ضريبة بمقدار 50% على الدخل فهل يمكن أن ينقل العبء الضريبي وذلك برفع سعر البيع بمقدار الضعف؟ للإجابة على هذا السؤال يمكن القول إن ذلك يعتمد على السوق وموقع أو مركز البائع والمشتري بالنسبة للعرض والطلب. فإذا كان البائع أو المشتري هو الوحيد في السوق (محتكر)، فإن ذلك يعني إمكانية نقل العبء الضريبي إلى آخرين. أمّا في سوق المنافسة الكاملة، فإن إمكانيّة نقل العبء الضريبي معدومة أو جزئية.

كذلك يمكن نقل العبء الضريبي وبالكامل في حالة فرض ضريبة بنسبة مئوية واحدة على فئة واحدة تقوم بمزاولة المهنة نفسها، في مثل هذه الحالة

تستطيع هذه الفئة رفع أسعارها وبالنسبة نفسها ونقل العبء الضريبي لآخرين (احتكار القلة).

من هذا يتبيّن أن إمكانية نقل العبء الضريبي تعتمد على القوة التبادلية في السوق الواحد وتدخل فيها تفاعلات وعوامل كثيرة أهمها:

- درجة المنافسة في السوق، أي قوة أو مركز الوحدة الاقتصادية من حيث العرض أو الطلب (محتكر مطلق، منافسة كاملة، احتكار قلة، وغيرها من أشكال السوق).
- طبيعة الإنتاج، أي مرونة الإنتاج (مرونة العرض)، فالإنتاج الصناعي أكثر مرونة من الزراعي وإنتاج القمح أكثر مرونة من إنتاج البن (القهوة).
- مرونات الطلب (مرونة الطلب السعرية، والمرونة الدخلية).

إن عملية نقل العبء الضريبي لا تتم إلا عن طريق الأسعار، ولهذا فإن نظرية نقل العبء الضريبي وثيقة الصلة بنظرية الأسعار (نظرية القيمة) والتي ترتبط بها عوامل كثيرة اقتصادية وغير اقتصادية كما سيأتي ذكره في الجزء القادم.

1-1 ـ الأسس النظرية لعملية نقل العبء الضريبي[1]:

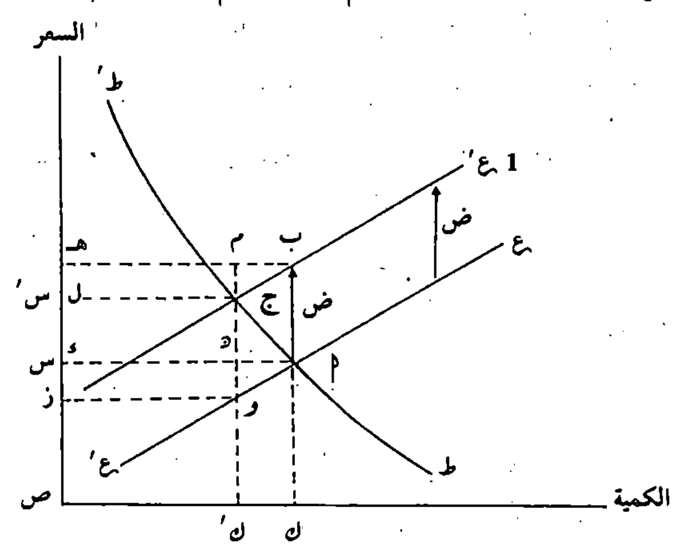
تعتمد النظرية الاقتصادية على فرضية الثبات (أي افتراض بقاء كل شيء ثابتاً) عند دراسة المتغيرات وتأثيراتها الاقتصادية الأخرى. ورغم كل العيوب والانتقادات فإنها ما زالت الطريقة الأمثل في التحليل الاقتصادي.

ولفهم كيفية نقل العبء الضريبي من البائع إلى المشتري أو المستهلك ندرج المثال التالي:

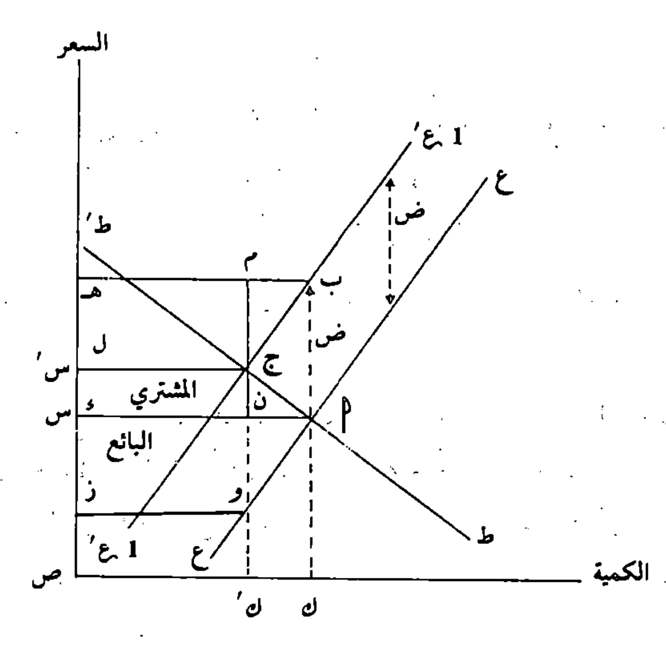
إن إحدى مؤسسات الدولة قامت بفرض ضريبة موحدة (متوسط ثابت) على كل وحدة من وحدات الإنتاج. في هذه الحالة يحاول المنتج نقل هذا العبء الضريبي إلى المشتري وذلك عن طريق إضافة مقدار متوسط الضريبة إلى سعر البيع.

(1) هاينز كولمز: المجلد الثاني، ص 127 وما بعدها.

والآثار الاقتصادية المختلفة بالنسبة للمشتري والبائع يمكن استنتاجها على أساس الرسمين البيانيين التاليين رقم (53) ورقم (54).



رسم بياني رقم (53)



رسم بياني رقم (54)

- منحنى العـرض الأول ع ع′ ومنحنى الطلب ط ط′ (ويبقى هـذا ثـابتـاً) يلتقيـان ضمن نقطة (أ). وهكذا تتحدد كمية البيع (ك) وسعر البيع التـوازني (س).

- تفرض ضريبة بمتوسط ثابت عـلى كل وحـدة مباعـة من السلعة، ومقـدار هذه الضريبة هو (ض = المسافة العمودية بين النقطتين أ - ب). وهكـذا ينتقل منحنى العـرض ع ع′ إلى أعلى بنفس مقـدار متوسط الضريبـة متخذاً الـوضع الجـديـد لمنحنى العـرض 1ع 1ع′ ونقـطة التـوازن الجـديـدة هي ج والسعـر التوازني الجديد هو س′ والكمية التوازنية ك′.

- إن حصيلة الضريبـة تساوي المسـافة (ص ك) مضروبـة في مقدار متـوسط الضريبة (ض) ص ك × ض

وفي حالة افتراض أن البائع تمكن من بيع الكمية التوازنية الأولى (ك) حسب السعـر القـديم مضـافـاً إليـه متـوسط الضريبــة (س + ض)، فـإن المســاحـة (أ د هـ ب) هي حصيلة الضريبة.

ولكن نتيجـة لعمليـة فـرض الضريبـة وارتفـاع سعـر البيــع تنخفض كميـة المبيعـات من ك إلى ك′. وهكذا ستنقص حصيلة الضرائب بمقـدار الفرق بـين (ص ك - ص ك′) مضروباً في متوسط الضريبة (ض).

((ص ك - ص ك′) × ض = أ ن م ب)

والمساحة الباقية، أي الضرائب المدفوعـة أو المتحصل عليهـا ستكون بمقـدار ص ك′ × ض وهي المساحة (هـ م ن د).

ولكن المسـاحة هـذه (هـ م ن د) هي مسـاويـة تمـامـاً للمسـاحـة الجـديـدة (و ز ل ج)، وهي المسـاحة التي تـظهر مقـدار الضريبة المـدفوعـة فعلاً وقـدرها (ص ك′ × ض).

- مقدار الضرائب هذا يوزع بين البـائع والمشـتري، حيث يتحمل المشـتري (أو المستهلك) الجـزء الأعـلى منـه (د ل × ص ك′) أي المسـاحــة (د ل ج ن) والباقي من مقدار الضريبة يتحمله البائع (و ز د ن).

من هذين الرسمين البيانيين يمكن استنتاج أن إمكانية نقل العبء الضريبي وتوزيعه بين البائع والمشتري تتوقف على مرونة العرض أو الطلب أو كليهما، بالإضافة إلى مركز كل منهما في السوق (منافسة/ احتكار). وهكذا يمكن القول بأن إمكانية نقل العبء الضريبي تعتمد على العوامل الثلاثة التالية والتي ستناقش باستفاضة:

أ ـ درجة المنافسة في السوق (منافسة كاملة/ احتكار).

ب ـ مرونة العرض والطلب.

جـ ـ نفقات الإنتاج (منحنى النفقات الحدية والمتوسطة).

2-1 ـ نقل العبء الضريبي في حالة المنافسة الكاملة[1]:

1-2-1 ـ مرونة العرض:

المرونة هي درجة حساسية تغيّر الكمية نتيجة لتغيّر سعر السلعة ($\frac{\triangle ك}{\triangle س}$). وبما أن الضرائب غير المباشرة تفرض على أساس السعر، فإن سعر السلعة سوف يزداد بمقدار الضريبة المفروضة، والكمية المطلوبة سوف تتغير تبعاً لذلك.

ولمرونة العرض حالات مختلفة تتراوح بين المرونة اللانهائية (منحنى العرض أفقي) وبين انعدام المرونة (منحنى العرض عمودي)، كما هو موضح في الرسوم البيانية التالية:

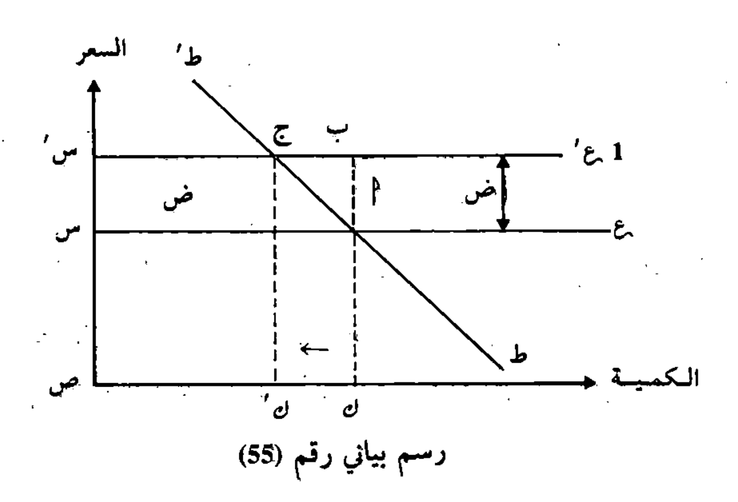
1-1-2-1 ـ عرض لانهائي المرونة:

المنتج يستطيع أن يزيد أو يخفض كمية الإنتاج كما يشاء: (مصنع سجائر)، والسعر ثابت ومحدد مهما تغيّرت كمية الإنتاج أو الشراء (السعر واحد لا يتغير ومنحنى العرض أفقي مواز للمحور الصادي).

---

(1) فيما يخص هذا الموضوع قارن أيضاً عبد الكريم صادق بركات وحامد عبد المجيد دراز: مصدر سبق ذكره، ص ص 366-374.

فإذا ما فرضت ضريبة بمقدار (ض) فإنه بمقدور المنتج نقل عبء الضريبة بالكامل للمستهلك، حيث يرتفع السعر التوازني من أ إلى ج (أي من س إلى س′) وذلك بخفض كمية البيع من ك إلى ك′. كما يتضح ذلك من الرسم البياني رقم (55).



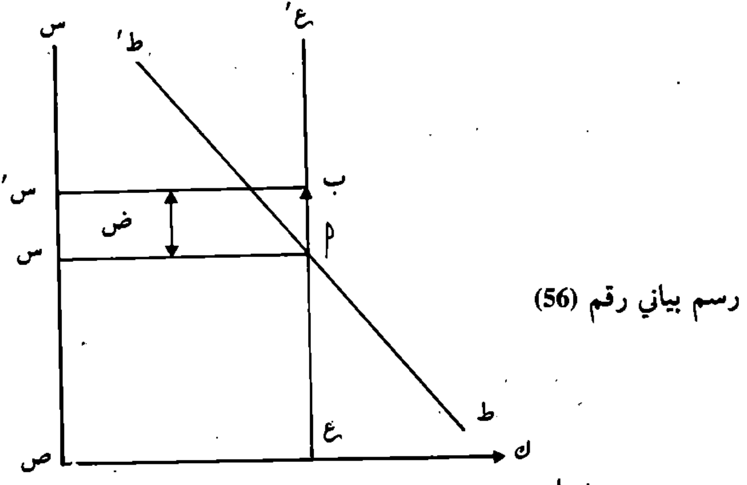
رسم بياني رقم (55)

2-1-2-1 ـ عرض عديم المرونة:

انعدام مرونة العرض تعني أن كمية الإنتاج لا تتغير. أي أن المنتج لا يستطيع زيادة أو خفض كمية الإنتاج في المدى القصير على الأقل (مواد زراعية، حليب)، **كمية العرض ثابتة والطلب ثابت أيضاً**. وهذا يعني أن نقطة التوازن (السعر التوازني وكمية التوازن) تبقى كما هي (أ) ويتحمل البائع العبء الضريبي بالكامل لأنه لا يستطيع بيع الكمية إلا حسب السعر السابق وإلا تلفت المواد لديه (سعر المبيع أ)(رسم بياني رقم 56).

3-1-2-1 ـ حالة العرض المرن والعرض غير المرن:

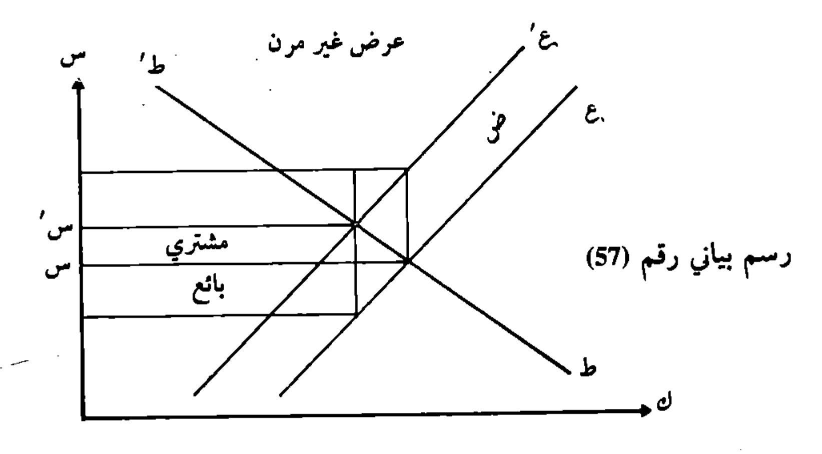
العرض المرن يعني أن الإنتاج يستجيب بسرعة إلى تغير السعر ولو كان هذا التغير طفيفاً ($\frac{\Delta ك}{\Delta س} > 1$). أما إذا كان التغيّر في السعر لا يؤدي إلى تغيير في كميات الإنتاج، أو أن هذا التغير كان قليلاً، فإن العرض في مثل هذه الحالة



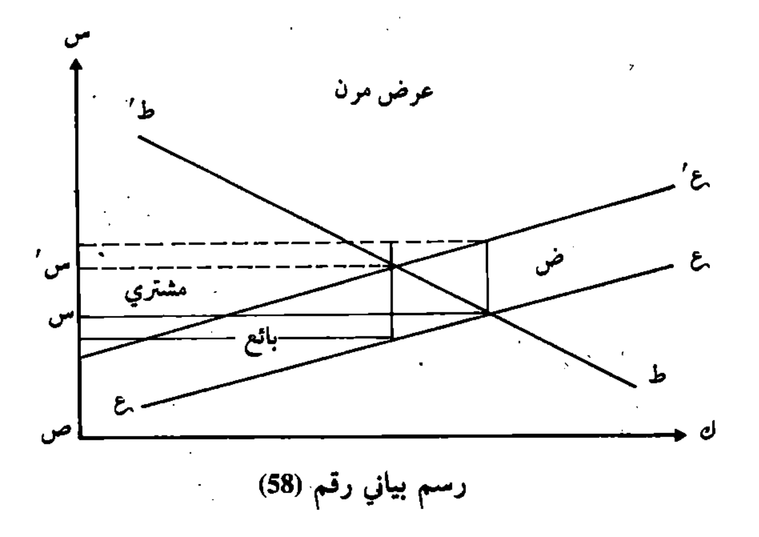
رسم بياني رقم (56)

غير مرن $\left(\frac{\Delta ك}{\Delta س} < 1 \right)$. أي أن المنتج لا يستطيع التحكم في كميات الإنتاج بالزيادة أو النقصان في المدى القصير على الأقل. وفي حالة فرض ضرائب على الإنتاج، فإن إمكانية نقل العبء الضريبي إلى المشتري (المستهلك) تكون كالآتي:

- كلما كان عرض السلعة المفروضة عليها الضرائب أكثر مرونة (أكبر من واحد)، أمكن نقل جزء أكبر من العبء الضريبي وتحميله على المستهلك (رسم بياني رقم 58).
- كلما كان عرض السلعة غير مرن (أقل من واحد)، تحمّل البائع الجزء الأكبر من العبء الضريبي. كما هو مبيّن في الرسم البياني رقم (57).



رسم بياني رقم (57)



رسم بياني رقم (58)

1-2-2 ـ مرونة الطلب:

مرونة الطلب تقسم إلى نوعين:

- مرونة الطلب السعرية (منسوبة إلى السعر).
- مرونة الطلب الدخلية (منسوبة إلى الدخل).

فإذا كان الحديث عن مرونة الطلب السعرية فإن هذا يعني درجة أو حساسية تغيّر كمية الطلب نتيجة لتغيّر سعر السلعة المطلوبة $\frac{\triangle ك}{\triangle س}$.

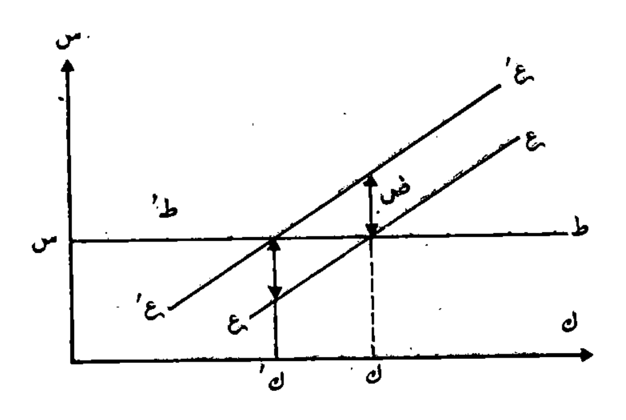
أما إذا كان المقصود هو مرونة الطلب الدخلية، فإن هذا يعني تغير كمية الطلب نتيجة لتغير دخل المستهلك الذي يطلب تلك السلعة $\frac{\triangle ك}{\triangle د}$.

فإذا كانت درجة التغيير هذه أكثر من واحد فيقال إن الطلب مرن، وإذا كانت الدرجة أقل من واحد فإن الطلب يكون غير مرن.

1-1-2-2 ـ حالة الطلب لانهائي المرونة:

الطلب لانهائي المرونة يعني أن سعر السلعة واحد، معطى لا يتغيّر مهما تغيرت كمية الطلب. وبما أن الضريبة المفروضة على السلعة لا يمكن إضافتها إلى السعر

لأنه معطى ثابت، فإن البائع هو الذي يتحمّل العبء الضريبي بالكامل (كما في الرسم البياني رقم 59).



رسم بياني رقم (59)

مثـــال:

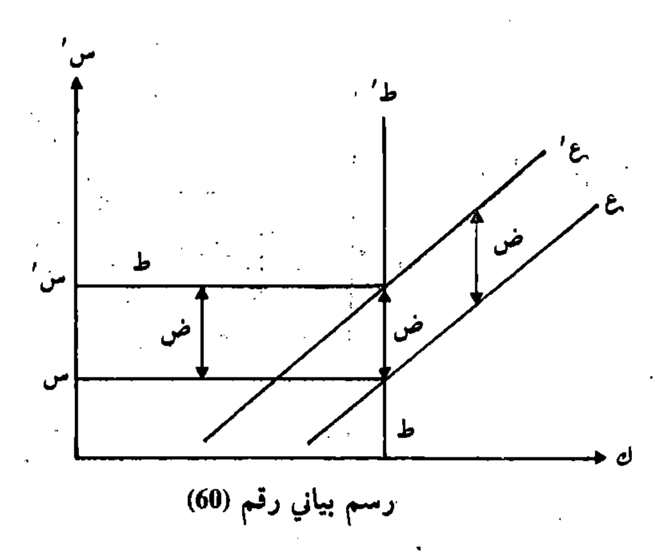
فإذا كان سعر بيع زيت المائدة في السوق واحد ثم فـرضت عليه ضريبـة على سعر زيت المائدة، بمقدار الضريبة (ض)، فإن البائع يتحمل الضريبة بـالكامـل في حالة بيع الكمية ك.

2-2-2-1 ـ حالة الطلب عديم المرونة:

الطلب عديم المرونة يعني أن كميـة الطلب ثـابتة، ومن الضروري الحصـول على السلعة مهما ارتفع سعرها. وفي حالة انخفاض السعر، فإن الكمية المطلوبة سوف لن تزيد أيضاً (مثل الطلب على الملح والخبز والبنـزين والسجائـر بالنسبـة للمدخنين) في مثل هذه الحالة تكون المرونة معدومة:

$$\frac{\triangle \text{ك}}{\triangle \text{س}} = \frac{\text{صفر}}{\triangle \text{س}} = \text{صفر}$$ (عدم وجود بديل للسلعة).

معنى ذلـك أن العبء الضريبي ينقل بـالكامـل إلى المشتري لأنـه هـو الـذي يحتاج السلعة، كما في الرسم البياني رقم (60).



رسم بياني رقم (60)

3-2-2-1 ـ حالات الطلب المرن والطلب غير المرن:

في الحالتين السابقتين ظهر أن انعدام مرونة الطلب تعني أن العبء الضريبي يتحمّله المشتري بالكامل.

وأن ارتفاع مرونة الطلب تعني أن العبء الضريبي يتحمّله البائع.

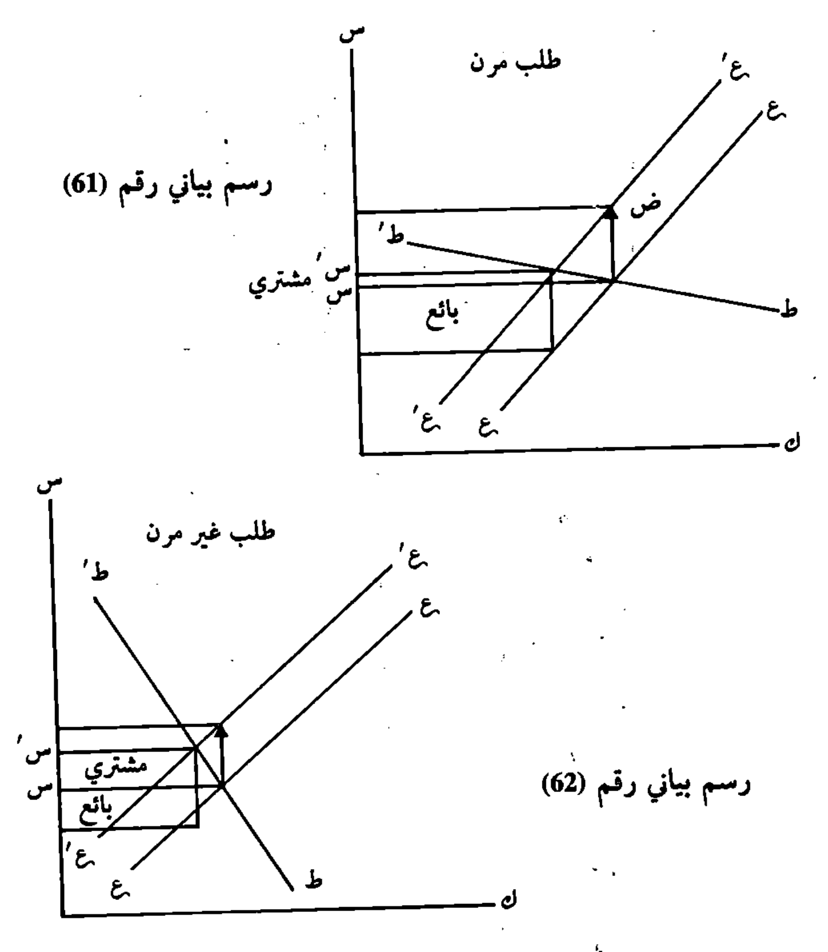
من هذا كله يستنتج أنه كلما كان الطلب على السلعة المفروضة عليها ضرائب أكثر مرونة، صعب أو تعذر نقل العبء الضريبي إلى المشتري، ويتحمّل البائع الجزء الأكبر من الضرائب، وبالعكس.

وكلما كان الطلب أقل مرونة، أمكن نقل الجزء الأكبر من الضريبة إلى المشتري ولا يتحمّل البائع إلا الجزء الأقل كما هو موضح في الرسمين البيانيين رقم (61) ورقم (62).

3-2-1 ـ الخلاصة:

أ ـ فيما يخص منحنى العرض:

إذا كان منحنى الطلب معروفاً (معطى ثابت) ومنحنى العرض عالي المرونة، فيمكن نقل جزء كبير من العبء الضريبي إلى المشتري.



رسم بياني رقم (61)

رسم بياني رقم (62)

وبالعكس في حالة أن منحنى العرض قليل المرونة، فلا يمكن إلاّ نقل جزء صغير من العبء الضريبي إلى المستهلك.

وفي حالة العرض غير المرن، فإن الجزء الأكبر من العبء الضريبي يتحمله المنتج وخصوصاً إذا كان نوع الإنتاج أحادياً (التمور في العراق أو البن في البرازيل). حيث لا يستطيع المنتج نقل العبء الضريبي، كما هو الحال في الإنتاج الزراعي المتنوّع.

ب - فيما يخص منحنى الطلب:

أما إذا كان منحنى العرض معروفاً (معطى ثابت) ومنحنى الطلب عالي المرونة، فإن إمكانية نقل العبء الضريبي إلى المشتري تنقص. كما في حالة

الطلب على السلع الكمالية، فإن المشتري يتحمل جزءاً قليلاً من العبء الضريبي.

وبالعكس، في حالة الطلب غير المرن على السلع الضرورية (مثل الخبز والملح والبنزين)، فإن المشتري هو الذي يتحمل الجزء الأكبر من العبء الضريبي المفروض على السلعة.

ويمكن وضع الحالات المختلفة لمرونة العرض والطلب في الجدول رقم (15):

منحنى العرض والطلب	المرونة	إمكانية نقل العبء الضريبي إلى المستهلك
1 ـ الطلب	مرن	قليلة ـ جزء قليل من الضريبة
2 ـ الطلب	غير مرن	كبيرة ـ جزء كبير من الضريبة
3 ـ العرض	مرن	كبيرة
4 ـ العرض	غير مرن	قليلة

3-1 ـ فرض ضرائب غير مباشرة على إيراد السلعة (قيمة السلعة):

المقصود بالإيراد هو حاصل ضرب سعر السلعة في الكمية المطلوبة أو المباعة منها. والضرائب غير المباشرة تفرض عادة على أساس سعر السلعة فقط. ولكن هناك ضرائب غير مباشرة تفرض على أساس قيمة السلعة، أي أخذ السعر والكمية في عين الاعتبار، وليس السعر فقط كما هو الحال في ضرائب الجمارك. فعند فرض ضريبة بنسبة محددة (5%) فإن مقدار الضريبة المدفوع يساوي: (مقدار الضريبة ض = الكمية ك × السعر س × نسبة الضريبة ن ض). وهكذا تكون الصورة مخالفة تماماً للصور التي نوقشت في الصفحات السابقة.

إن منحنى العرض في مثل هذه الحالة يختلف من حيث الانحدار وذلك بسبب زيادة مقدار الضريبة مع كل زيادة في السعر أو الكمية وهكذا يكون انحدار منحنى العرض شديداً، وفي هذه الحالة **يكون متوسط الضريبة مساوياً لمقدار الضريبة مقسوماً على كمية السلعة.**

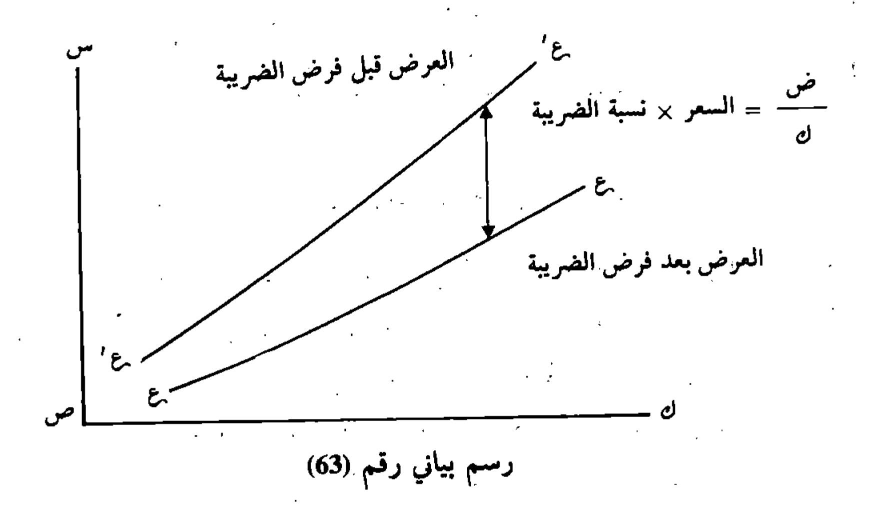
(م ض = $\frac{ض}{ك}$ = س × ن س)

وهو ما يعادل نسبة الضريبة مضروبة في السعر.

متوسط الضريبة م ض = $\frac{\text{مقدار الضريبة ض}}{\text{الكمية ك}}$

وهذا مخالف لما تمَّ شرحه في الحالات السابقة، حيث إن الضريبة تفرض على القطعة الواحدة وليس على السعر.

ويمكن ملاحظة هذا الاختلاف في الرسم البياني رقم (63).

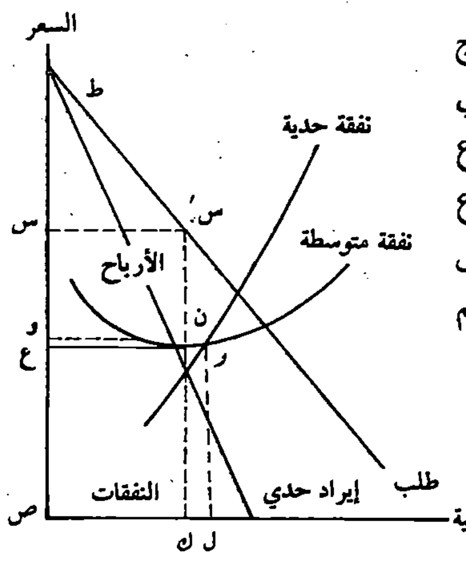


رسم بياني رقم (63)

4-1 ـ نقل العبء الضريبي في حالة الاحتكار:

المحتكر هو الذي يحدد كمية البيع أو سعر البيع أو كليهما تحقيقاً لأقصى الأرباح. ويصل المحتكر إلى هدفه عند تقاطع منحنى الإيراد الحدي مع منحنى النفقة الحدية. ونقطة التقاطع هذه تحدد للمحتكر أفضل كمية (ك) وأفضل سعر (س). هذا بالنسبة للاحتكار الخاص. أما بالنسبة لاحتكار القطاع العام، الذي يهدف إلى إشباع الحاجات بأقل الأسعار والنفقات، فإن كمية الإنتاج

المثلى تتحدد عندما تكون نفقات الإنتاج المتوسطة أقل ما يمكن (نقطة ل) وهي أكبر من نقطة ك بالنسبة للقطاع الخاص، كما أن سعر البيع للقطاع العام أقل من سعر البيع للقطاع الخاص (ص و أقل من ص س) كما في الرسم البياني رقم (64).



رسم بياني رقم (64)

فنفقات الإنتاج بالنسبة للمحتكر الخاص في (ص و ن ك) بينما الإيرادات (ص س س' ك) والأرباح (و س س' ن). بينما نفقات الإنتاج للمحتكر العام هي (ص ع ر ل) وهي نفسها الإيرادات بالنسبة له ما دام يبيع لتغطية نفقات الإنتاج المتوسطة فقط.

من هذا يستنتج بأن احتكار القطاع الخاص ينتج كميات أقل ويبيع بأسعار أعلى من احتكار القطاع العام، وذلك تحقيقاً لأهدافه الخاصة بالحصول على أكبر الأرباح.

احتكار القطاع الخاص:

نفقات الإنتاج = ص ك ن و

الإيرادات = ص ك س' س

الأرباح = ن و س س'

احتكار القطاع العام:

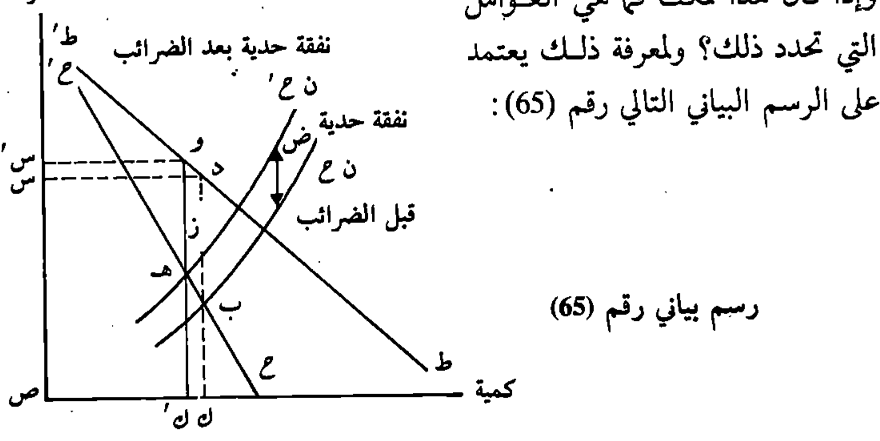
نفقات الإنتاج = ص ع ر ل

الإيرادات = ص ع ر ل

الأرباح = صفر

والسؤال المطروح للمناقشة هو هل المحتكر يستطيع أن ينقل العبء الضريبي بالكامل إلى المشتري أم لا؟

وإذا كان هذا ممكناً فما هي العوامل التي تحدد ذلك؟ ولمعرفة ذلك يعتمد على الرسم البياني التالي رقم (65):



رسم بياني رقم (65)

منحنى الطلب (ط ط') والإيراد الحدي (ح ح') ومنحنى النفقات الحدية (ن ح) قبل فرض الضرائب، والنقطة (ب) هي التي تحدد أفضل كمية للإنتاج (ص ك) وكذلك أفضل سعر للبيع (ص س = د).

وعند فرض ضريبة بمقدار (ض = ب ز)، فإن منحنى النفقة الحدية (ن ح) يرتفع إلى أعلى بمقدار الضريبة (ض) ويصبح منحنى النفقة الحدية الجديد بعد فرض الضرائب هو (ن ح'). والنقطة التي تحدد أفضل كمية للإنتاج (ص ك') وكذلك أفضل سعر للبيع (ص س' = و) هي النقطة هـ.

من هذا يتضح أنه في حالة فرض ضرائب على المحتكر، فإن كمية الإنتاج المثلى تنخفض من ك إلى ك' وسعر البيع الأمثل يرتفع من س إلى س'.

ولكن المدهش أن سعر البيع سوف لن يرتفع بحيث يكون (ض س + ض) أي أنه لن يرتفع بمقدار الضريبة نفسها بل بالعكس سيكون أقل من ذلك؛ وهذا واضح لأن المسافة س س' هي أقل من (ض = ب ز). وهذا يعني أن المحتكر لم يستطع نقل العبء الضريبي بالكامل إلى المشتري. وهكذا يمكن القول بأن المحتكر يستطيع نقل العبء الضريبي إلى المستهلك ولكن ليس بالكامل، لأن ذلك يتوقف على العوامل التالية:

- مرونة الطلب.
- مرونة العرض.
- نفقات الإنتاج.
- وجود بدائل للسلعة.
- إمكانية الاستيراد من الخارج.

وخلاصة القول إنه كلما كان الطلب مرناً، كان منحنى الإيراد الحدي أقل انحداراً؛ وبالعكس، كلما كان الطلب غير مرن، كان منحنى الإيراد الحدي أشد انحداراً. ففي حالة الطلب المرن وارتفاع الأسعار قليلاً، فإن الكمية المطلوبة ستنقض بصورة كبيرة (ك - ك′). وتجنب دفع الضرائب من قبل المستهلك سيكون مقداره أكبر (ك - ك′ × ض) وهكذا تكون عملية رفع الأسعار أقل تأثيراً ويكون الجزء الممكن تحميله على المستهلك من الضرائب المفروضة أقل (س′ - س × ك).

وبالعكس في حالة الطلب غير المرن. فإن منحنى الإيراد الحدي يكون أكثر انحداراً وانخفاض كمية الطلب عند ارتفاع الأسعار النسبي، يكون أقل؛ وكذلك إمكانية تجنب دفع الضرائب المفروضة تكون أقل أيضاً. وهكذا يكون تأثير ارتفاع الأسعار أكثر، ويزداد حجم العبء الضريبي على المستهلك.

أما بالنسبة لانحدار منحنى النفقات الحدية وتأثيراتها، فيمكن القول بأنه كلما كان الانحدار قوياً، كان الجزء الممكن نقله إلى المستهلك من الضرائب المفروضة أقل، ذلك لأن الكمية المطلوبة لا تنخفض إلا قليلاً، وهكذا يكون تجنب الضرائب أو الامتناع عن دفعها قليلاً أيضاً.

5-1 - الضرائب غير المباشرة ونفقات الإنتاج:

إن عملية فرض الضرائب غير المباشرة تترتب عليها آثار اقتصادية أخرى تخص نفقات الإنتاج، ذلك لأن ارتفاع سعر بيع السلعة بعد فرض الضريبة سيؤدي إلى نقص الطلب على تلك السلعة. وهذا النقص في كمية الطلب يتوقف على رونة الطلب السعرية والدخلية. ولكن نقصان كمية الطلب يؤدي

إلى نقصان كمية الإنتاج بسبب الزيادة في نفقات الإنتاج استناداً إلى قانون نفقات الإنتاج. ولشرح ذلك يعتمد على أشكال الأسواق المختلفة:

- سوق الاحتكار المطلق للقطاع العام والقطاع الخاص.
- سوق المنافسة الكاملة.

1-5-1 ـ الاحتكار العام:

إن هدف احتكار القطاع العام هو تقديم السلع والخدمات بأقل التكاليف. ولا يتحقق له هذا الهدف إلا عندما ينتج الكمية المثلى للإنتاج بأقل التكاليف، وهدفه ليس الربح بل تغطية نفقات الإنتاج، ولهذا، فإن السعر مساوٍ لنفقات الإنتاج المتوسطة.

وهكذا فإن منحنى العرض الخاص بالقطاع العام هو نفسه منحنى النفقة المتوسطة (ن م)، وعند فرض الضرائب على السلع التي ينتجها احتكار القطاع العام، فإن السعر سوف يزداد حتماً. فإذا كانت السلعة لا بديل لها ولا بد من شرائها (عديمة المرونة)، فإن المشتري يتحمل نفقة الإنتاج المتوسطة زائداً الضريبة المفروضة على السلعة (س ص + ض). وسعر البيع هو (ص س′ = ن″). ولكن في حالة ارتفاع سعر البيع من قبل القطاع العام بسبب فرض الضرائب، مع إمكانية تخفيض الكمية المطلوبة من قبل المشتري من (ك إلى ك′)، فإن نفقات الإنتاج سوف ترتفع هي الأخرى وذلك من (ن إلى ن′) حسب الرسم البياني رقم (66).

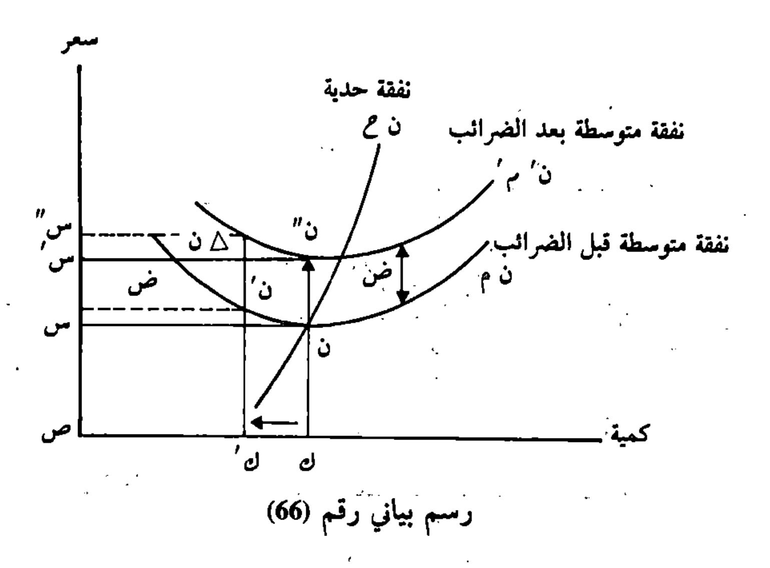
ولتغطية هذه النفقات الإضافية يضطر المشروع العام تحميل المشتري ما يلي:

نفقات الإنتاج الأصلية ن = ص س

\+ سعر الضريبة المفروضة على السلعة ض = ن ن″ = س س′

\+ النفقات الإضافية التي نتجت بسبب خفض كمية الإنتاج (△ ن) = س′ س″.

وسعر البيع الجديد سيكون ص س″ = ن + ض + △ ن وهو أعلى من (ص س′).



رسم بياني رقم (66)

2-5-1 ـ الاحتكار الخاص:

هدف الاحتكار الخاص هو الحصول على أقصى الأرباح وذلك بتحديد الكمية أو السعر أو كليهما معاً. ويحقق المحتكر هدفه عند تقاطع منحنى النفقة الحدية مع منحنى الإيراد الحدي حيث تحدد له الكمية المثلى للإنتاج وسعر البيع الأمثل.

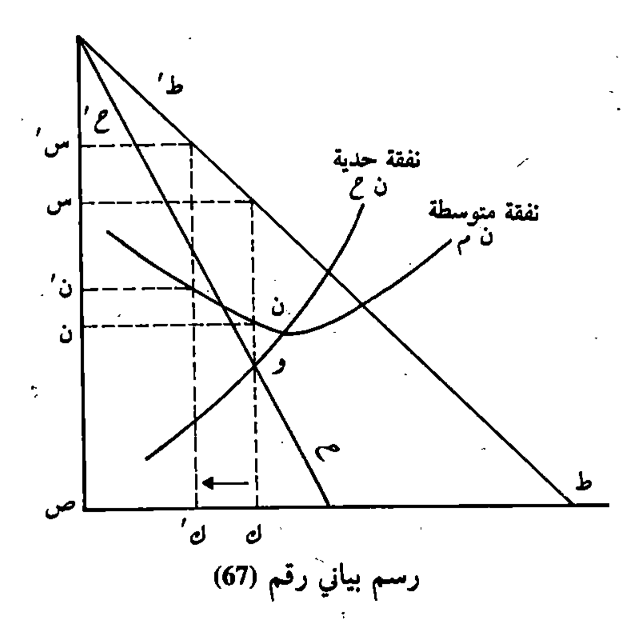
فإذا ما فرضت ضريبة على السلع التي ينتجها القطاع الخاص فإن السعر الجديد سيكون أكبر من متوسط الضريبة المفروض مضافاً إلى السعر القديم. وسبب ذلك يرجع إلى أن نفقات الإنتاج سوف تزداد بالنسبة للمحتكر بسبب نقصان كمية الطلب بعد فرض الضريبة.

والسعر الجديد سيكون أكبر من السعر السابق، مضافاً إليه متوسط سعر الضريبة (ض).

ولشرح ذلك يعتمد الرسم البياني رقم (67)، والذي يوضح النقاط التالية:

منحنى الطلب (ط ط') ومنحنى الإيراد الحدي (ح ح') ثم منحنى النفقة المتوسطة (ن م).

ومنحنى النفقة الحدية (ن ح). ونقطة التقاطع بين منحنى النفقة الحدية



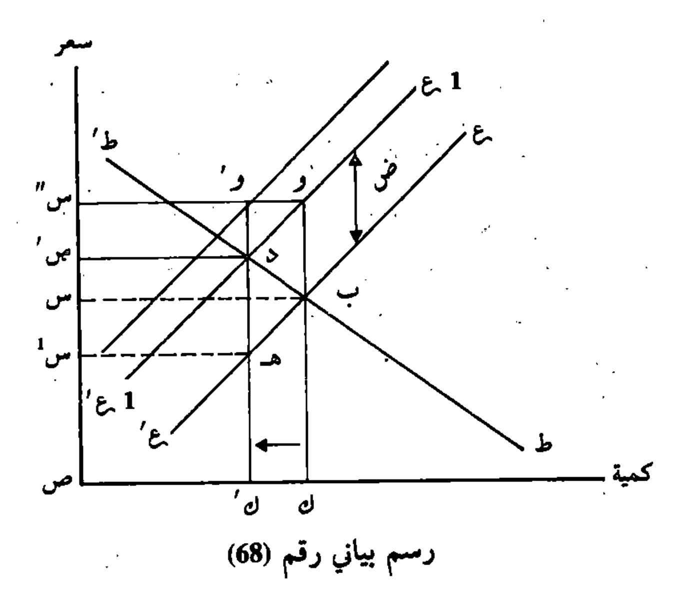
رسم بياني رقم (67)

(ن ح) ومنحنى الإيراد الحدي (ع ع') هي (و). وهذه النقطة تحدد كمية الإنتاج المثلى (ص ك) وسعر البيع الأمثل (ص س).

وعند فرض الضريبة تنقص الكمية المطلوبة من ك إلى ك'. وهذا النقصان في الكمية المباعة يسبب للمحتكر زيادة في نفقات الإنتاج من ن إلى ن' بالنسبة للقطعة الواحدة. وهكذا يرتفع سعر البيع من س إلى س' ويتحمل المشتري الضريبة المفروضة على السلعة مضافاً إليها نفقات الإنتاج التي ارتفعت بسبب نقص كمية الإنتاج (البيع). وسعر البيع الجديد يساوي س' + سعر الضريبة (ض).

فإذا استطاع المنتج أن يبيع السلعة بالسعر الجديد فمعنى ذلك أن المشتري قد يتحمل كل شيء. أما إذا كان سعر البيع أقل من ذلك فإن البائع يتحمل جزءاً من الضرائب المفروضة. وهذا الأمر يتوقف على مرونة العرض ومرونة الطلب وطبيعة الإنتاج ووجود بدائل للسلعة وإمكانية الاستيراد وتجنب دفع الضرائب. ولتوضيح ذلك بصورة أكثر يعتمد الرسم البياني التالي رقم (68).

- منحنى الطلب ط ط' ومنحنى العرض ع ع' ونقطة التقاطع ب تحدد السعر التوازني س والكمية ك.



رسم بياني رقم (68)

- بعد فرض الضريبة بمقدار (ب و = ض) ينتقل منحنى العرض إلى موقع أعلى وهو 1 ع 1 ع′ وتكون نقطة التقاطع الجديدة هي د حيث يتحدد السعر الجديد س′ و ك′ أولاً ثم تنقص الكمية المطلوبة أو المنتجة من ك إلى ك′ ثانياً.

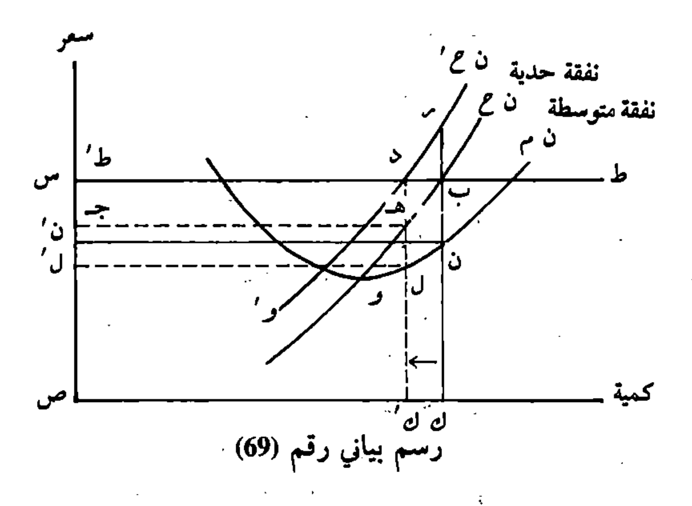
لكن نقص كمية الإنتاج (ك − ك′) يؤدي إلى زيادة نفقات الإنتاج (في حالة أن كمية الإنتاج لم تصل إلى الكمية المثلى للإنتاج)، لذلك يهدف المنتج إلى أن يحمّل المشتري عبء النفقات الإضافية ببيعه السلعة بسعر مرتفع أكثر وهو ص س″. والمشتري يتحمل الضريبة المفروضة على السلعة ويتحمل أيضاً الزيادة في نفقات الإنتاج التي نتجت بسبب خفض كميات الإنتاج.

- الكمية الجديدة ك′ تباع إذاً بسعر (ك′ هـ = ص س1) يضاف إليه سعر الضريبة (هـ د = ض) ثم يضاف إليه نفقات الإنتاج المتزايدة د و′. وهكذا يكون سعر البيع النهائي هو س″.

فإذا استطاع المنتج أن يبيع السلعة بسعر س″، فمعنى ذلك أن المشتري قد تحمل كل شيء. أما إذا كان سعر البيع أقل من ذلك، فإن البائع يكون قد تحمل جزءاً من الضرائب المفروضة. وهذا يتوقف على مرونة الطلب ومرونة العرض ونفقات الإنتاج ووجود البدائل وإمكانيات الاستيراد وتجنب الضريبة.

3-5-1 ـ سوق المنافسة الكاملة:

سوق المنافسة الكاملة هو ذلك السوق الذي لا يستطيع فيه المنتج التأثير على السعر. بل هو يحاول جاهداً خفض نفقات الإنتاج فقط. إنه يواجه طلباً لانهائي المرونة. ولذلك فهو لا يستطيع نقل العبء الضريبي إلى المشتري. أما منحنى العرض فهو أقل مرونة. ولشرح كيفية نقل العبء الضريبي من البائع الى المشتري في سوق المنافسة الكاملة يعتمد الرسم البياني رقم (69) والذي يوضح النقاط التالية:



رسم بياني رقم (69)

- منحنى النفقة المتوسطة (ن م) ومنحنى النفقة الحدية (ن ع) يتقاطعان في نقطة (و).

- منحنى النفقة الحدية يشكل منحنى العرض بالنسبة للمشروع (ن ع / و = منحنى العرض ع ع'). ذلك لأن المنتج يحقق هدفه بالحصول على أقصى الأرباح عند تقاطع منحنى الطلب (السعر) ط ط' مع منحنى النفقة الحدية (ن ع).

- منحنى الطلب ط ط' لانهائي المرونة، وهو يشكل منحنى السعر ومنحنى الإيراد الحدي ويكون موازياً للمحور الصادي وذلك بسبب ثبات السعر (مرونة الطلب لانهائية بسبب وجود البدائل الكثيرة). فإذا كان ص س هو السعر

المعطى في السوق، فإن أفضل كمية إنتاج بالنسبة للمشروع تتحدد عند نقطة التقاطع (ب) بين منحنى الطلب (السعر) ط ط' ومنحنى النفقة الحدية (ن ح).

وهذه النقطة تحقق للمشروع أقصى الأرباح ذلك لأن الإيرادات الإجمالية تساوي (ص س ب ك)، والنفقات الإجمالية تساوي (ص ن' ن ك) والربح الصافي يساوي (ن' س ب ن)، وأن ربح القطعة الواحدة يساوي (الإيراد ص س - النفقات ص ن' = الربح ن' س).

- في حالة فرض ضريبة متوسطة على كل قطعة بمقدار (ض = ب ع) فإن منحنى العرض (ن ح و)، سوف يرتفع من و ن ح إلى و' ن ح'. ونقطة التقاطع الجديدة بين منحنى السعر ومنحنى النفقة الحدية (منحنى العرض) ستكون (د) وكمية الإنتاج الجديدة هي (ك') وهي أقل من (ك). ولكن إنتاج كمية ك' يكلّف نفقات إنتاج أقل، حيث إن (ل) هي أصغر من (ن)، والإيرادات الإجمالية هي (ص ك' د س) بينما النفقات الإجمالية هي (ص ك' ل ل').

- مقدار الضريبة المدفوع من قبل المنتج هو (س د هـ ج) وهو مقدار ثابت لكل قطعة مباعة وهو يساوي (ض = ب ر = هـ د).

من هذا كله يستنتج بأن المشروع في ظل المنافسة الكاملة يتحمل العبء الضريبي بالكامل وهو يخسر عند بيع كل قطعة (هـ د). أما أرباحه عن كل قطعة مباعة فهي (ج ل' ل هـ) والتي تمثل صافي الربح عن كل قطعة.

2 ـ نقل العبء الضريبي للضرائب المباشرة:

2-1 ـ الأسس النظرية:

إن إمكانية نقل العبء الضريبي الخاص بالضرائب المباشرة ما زالت موضع خلاف بين المفكرين الاقتصاديين. وهذا الخلاف يتركز وبصورة خاصة حول إمكانية نقل عبء ضريبة الدخل.

فالرواتب والأجور المتحصّل عليها من قبل العاملين في المؤسسات الإنتاجية

أو الخدمية تعتبر بمثابة دخول بالنسبة لهم. وفي الوقت نفسه تعتبر تكاليف إنتاج بالنسبة للمؤسسة الواحدة. أما بالنسبة للدخل الصافي (الفائض أو الربح) المتحصل عليه نتيجة لمزاولة النشاط التجاري أو الصناعي فإنه لا يشكّل نفقات إنتاج بالنسبة للمؤسسة بل هو دخل فائض بالنسبة لصاحب المشروع. وهكذا فإن ضريبة الدخل على الرواتب والأجور تعتبر عبئاً على الدخل بينما ضريبة الأرباح تعتبر عبئاً على الأرباح.

ضريبة الدخل تخص أفراداً طبيعيين يحصلون على دخل لقاء جهد عضلي أو فكري يبذلونه، أما ضريبة الأرباح فإنها تخص أشخاصاً طبيعيين أو قانونيين (شركات).

فإذا ما فرضت ضريبة على المرتبات والأجور واستخدمت هذه كوسيلة للضغط على المنشآت والمشاريع التي تتطلب عنصر العمل بغية رفع الأجور والمرتبات بمقدار الضريبة المخصوم (أي عملية نقل العبء الضريبي إلى المشروع)، فإن إمكانية النجاح في استخدام هذه الوسيلة تتعلق بالدرجة الأولى بالمرونة (مرونة العرض والطلب الخاصة بعنصر العمل):

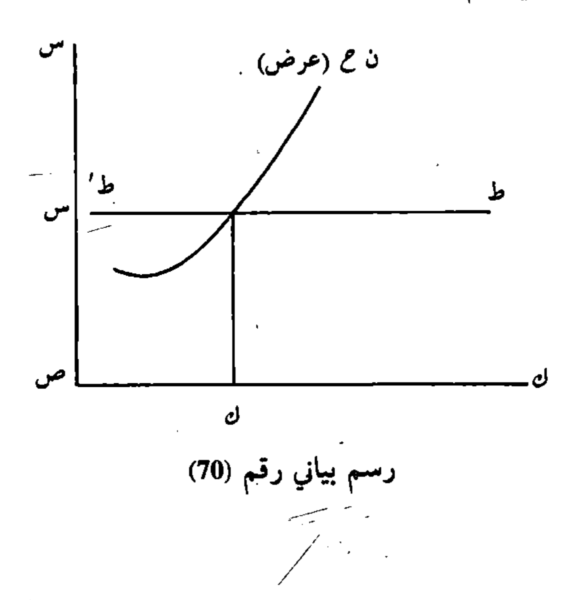
فإذا كان طلب المشروع لعنصر العمل غير مرن، فإن إمكانية نقل العبء الضريبي واستخدام الضريبة كأداة للضغط على المشروع ستكون أكثر فعالية من قبل الموظفين والعمال والعكس صحيح.

أما إذا كان طلب المشروع لعنصر العمل ثابتاً أو محدداً فإن المشروع لا يستطيع خفض كميات العمل المطلوبة من قبله، وليس أمام المشروع إلاّ إدخال التقنية الحديثة أو تحويل الإنتاج إلى ذلك النوع الذي لا يحتاج كثيراً إلى عنصر العمل. وهذه عملية ليست بالسهلة بالنسبة للمشروع في المدى القصير.

وباستطاعة المشروع أيضاً تجنب ارتفاع أسعار عنصر العمل بعد فرض الضرائب المباشرة على الدخول (مرتبات وأجور)، وذلك إما عن طريق التحوّل إلى إنتاج من نوع جديد أو إلى مجالات إنتاج جديدة أو الإنتاج خارج البلاد أو في مناطق لا تفرض ضرائب عالية على الدخل (الواحات الضريبية).

أما فيما يخص نقل العبء الضريبي في حالة فرض ضرائب على الأرباح (الفائض/ الصافي)، فإن الإمكانيات قليلة، وذلك بسبب أن مرونة الطلب الدخلية لهذه الفئة من الناس (أصحاب المشاريع)، أقل من مرونة الطلب الدخلية الخاصة بالموظفين والعمال.

فالمشروع يحقق أهدافه عند تلاقي منحنى النفقة الحدية مع منحنى الإيراد الحدي. والفئة الحدية لا تتأثر عند فرض ضرائب على الأرباح ولا حتى الإيرادات الحدية. وعدم تغيّر منحنى النفقة الحدية يعني عدم تغيّر العرض في سوق المنافسة الكاملة. وبما أن السعر ثابت، فإن نقطة التقاطع تبقى هي نفسها كما في الرسم البياني رقم (70).



رسم بياني رقم (70)

وهكذا يمكن القول بأن إمكانية نقل العبء الضريبي الخاص بالأرباح قليلة الحدوث من الناحية النظرية الجزئية.

2-2 ـ نقل العبء الضريبي في الحياة العملية:

في الحياة الواقعية (الحياة العملية) وخصوصاً بالنسبة للشركات الأجنبية العاملة في الدول النامية، فإن إمكانية نقل العبء الضريبي أكيدة وذلك للأسباب الآتية:

ـ الشركات الأجنبية تعتبر نفسها في مركز احتكاري قوي وخصوصاً الشركات متعددة الجنسية، وتستطيع فرض سعرها الذي تريده دون منافس لتحقيق هدف تغطية النفقات وتحقيق ربح إضافي كبير. ولهذا، فإن فرض ضرائب على الأرباح يؤدي إلى زيادة نفقات العقود، ذلك لأن الشركات المذكورة تعرف مقدماً نسبة الضريبة المفروضة على أرباحها وهي بدورها ترفع الأسعار ونفقات تنفيذ العقود.

ـ الشركات الأجنبية تخضع في الواقع لدفع الضرائب مرتين، مرة في الدول النامية التي تعمل بها ومرة في الدولة الأم.

ولهذا تحتسب الضرائب كنوع من أنواع التكاليف وتحسب حسب النسبة الثابتة للضرائب على الدخل ضمن نفقات تنفيذ العقد.

ـ انعدام المراقبة والمحاسبة للشركات الأجنبية تجعلها أكثر قدرة لتطبيق وتحقيق أهدافها هذه.

3 ـ أثر الضرائب على حجم عرض العمل:

إن ما يحصل عليه الفرد المنتج من مرتبات أو أجور أو ما في حكمها (دخل نقدي) يعتبر قوة شرائية، وطلباً حقيقياً على السلع والخدمات.

وفي حالة فرض ضرائب مباشرة على الدخل أو زيادتها، واستقطاع جزء من الدخل النقدي كضرائب لصالح الخزانة العامة، فإن حجم الطلب الفعال على السلع والخدمات، سوف يتناقص. وبما أن الإنسان بطبيعته يهدف إلى زيادة الدخل الحقيقي وليس نقصانه، فإنه سيحاول وبشتى الطرق تعويض ذلك الجزء من الدخل الذي استقطع منه كضرائب، بهدف الحصول على حجم الدخل السابق نفسه قبل الضرائب أو زيادتها. أو ربما بهدف زيادة الدخل الحقيقي بعد استقطاع الضرائب. وهذا ما يطلق عليه اصطلاح (تعويض مقدار الضريبة).
فقد يزيد المنتج من ساعات عمله أو يحاول الحصول على عمل إضافي أو ساعات عمل إضافية كما يقوم بتشغيل بعض أفراد عائلته بهدف الحصول على

دخل حقيقي إضافي يعوّض فيه ذلك الجزء الذي خسره من الدخل واستقطع منه كضرائب.

ولكن زيادة ساعات العمل وزيادة عدد العاملين من أفراد العائلة تؤدي إلى التأثير المباشر على حجم عرض العمل[1] إضافة إلى التأثيرات الاجتماعية الأخرى التي لا مجال لمناقشتها. وحول موضوع تعويض مقدار الضريبة يتركز النقاش في هذا الجزء كالآتي:

1-3 ـ الأثر الدخلي للضريبة:

إن عملية فرض الضرائب تؤدي إلى نقص الدخل المتاح لدى الممول، مما يضطره إلى مضاعفة ساعات العمل لتعويض ما خصم منه من الدخل كضرائب، وذلك بهدف الاحتفاظ بمستوى معاشي معيّن. وهذا ما يطلق عليه اصطلاح (الأثر الدخلي للضريبة). معنى ذلك أنه في حالة فرض ضرائب مباشرة على الأجور والمرتبات وما يحدثه ذلك من نقص في الدخل المتاح (الدخل الحقيقي) ونقص في الاستهلاك الحقيقي، فإن عرض العمل سوف يزداد وذلك لتعويض الدخل وما استقطع منه كضرائب مباشرة، رغبة في المحافظة على المستوى المعيشي أو الاجتماعي للفرد أو العائلة.

وهذا يعني من الناحية الضريبية استعادة أو تعويض قيمة الضرائب المخصومة من الدخل عن طريق العمل الإضافي. ذلك لأن الفرد الخاضع دخله للضريبة هو وحده الذي يتحمل العبء الضريبي مباشرة، وأنه لا يستطيع نقل العبء إلى آخرين. لذا فإنه يعمل ساعات إضافية من أجل الحصول على مقدار الضرائب الذي خصم منه بهدف الحصول على مستوى الدخل السابق نفسه.

2-3 ـ الأثر الإحلالي للضريبة:

ومن الآثار الاقتصادية الأخرى للضرائب هو ما اتفق على تسميته بـ (الأثر

---

(1) عمرو محيي الدين وعبد الرحمن يسري أحمد: مبادىء علم الاقتصاد، بيروت، 1974 م، ص ص 564-567.

الإحلالي للضريبة)، ويعني أن الفرد المنتج يقوم بعملية الموازنة والمفاضلة بين مردود العمل (الدخل المتحصل عليه من ساعات العمل) وبين مردود وقت الفراغ (قيمة المنافع المتحصل عليها من وقت الفراغ).

فالدخل النقدي أو العيني يعتبر مردوداً (عائداً) لساعات العمل، والمنافع من وقت الفراغ تعتبر تكاليف العمل. فإذا ما فضل الفرد المنتج منافع وقت الفراغ على مردود العمل الإضافي، فإن تكاليف وقت الفراغ (المنافع المفقودة) تساوي الدخل الممكن تحقيقه عند القيام بالعمل والاستغناء عن أوقات الفراغ (مبدأ الفرص البديلة). وبالعكس إذا كانت الأفضلية لمردود العمل، فإن المنافع من وقت الفراغ تعتبر تكاليف ساعات العمل.

فإذا ما فرضت ضريبة على الدخل، فإن ذلك سيؤثر مباشرة على مردود العمل وتكاليف وقت الفراغ ونسبة كل منهما للآخر:

فالضريبة على الدخل تؤدي إلى نقص مردود العمل، مع بقاء قيمة منافع أوقات الفراغ ثابتة. معنى ذلك أن تكاليف ساعات العمل ارتفعت بينما مردود ساعات العمل نقص. ولهذا يصبح العمل الإضافي غير مجزٍ ووقت الفراغ هو المفضل. ونتيجة لكل ذلك تنقص ساعات العمل وتزداد أوقات الفراغ.

فعملية تفضيل منافع أوقات الفراغ على مردود العمل المتناقص يطلق عليها (المبدأ الإحلالي للضريبة).

من هذا النقاش يستنتج أنه في حالة فرض ضرائب مباشرة على الدخل يمكن تحديد ظاهرتين أو أثرين متعارضين ومتناقضين في آن واحد:

- الظاهرة الأولى هي زيادة ساعات العمل وتعويض ما خصم من الدخل كضرائب (الأثر الدخلي للضريبة).

- الظاهرة الثانية هي تفضيل أوقات الفراغ ونقص ساعات العمل (الأثر الإحلالي للضريبة).

والغلبة لإحدى هاتين الظاهرتين بزيادة ساعات العمل أو نقصها تتوقف على نفسية وقرارات الأفراد وحدهم والعوامل المؤثرة التالية:

- ثروة الممول ومستوى دخله: فإذا كان الممول ذو ثـروة فإنـه يفضل أوقـات الفـراغ أكثر من العمـل، ولكن أوقات الفـراغ تحتاج إلى نفقـات كثـيرة (أدوات ترفيهية).

- حب العمل والرغبة في خدمة الوطن والتضحية، وهذه لا تتحـدد بالأمـور العادية فقط.

- زيادة ساعات العمل لظروف طارئة (حرب، أزمات اقتصادية، أو ضرورة إعالة الأسرة).

- المنفعـة الحديـة للدينار تتنـاقص مع زيـادة الدخـل لذلـك تفضل أوقـات الفـراغ، لكن بعض الناس تـتزايد عنـدهم المنفعة الحـدية (النقـود قوة سيـاسية واقتصادية واجتماعية) أو أن المنفعة الحدية للنقود ثابتة (عند البخلاء).

- نظرة الفرد الواحد إلى القيادة السياسية، فإذا كانت هذه النظرة إيجابية وأن حصيلة الضرائب تنفق من أجل خدمة الفرد وأفراد المجتمع فإنه سيعمل جاهداً ويزيد من ساعات العمـل بدلاً من خفضهـا. أما إذا كـانت النظرة سلبيـة فإنـه يقلل من ساعات العمـل ويفضل أوقـات الفراغ وقـد ترفض أحيـاناً الـترقية أو الدرجة العليا الوظيفية لأن الدخل الصافي لا يتنـاسب مع المسؤوليـات الجديـدة الملقاة على عاتق الفرد.

وخلاصة القول، إنه في حالة فرض ضريبة مباشرة على الـدخل، فـإن ذلك سيؤدي إلى نقص عرض العمل وتفضيل أوقات الفراغ، وخصوصاً أيام الـرواج والنمو الاقتصادي.

كما وتستخدم الضرائب كأداة لتقليل الطلب الفعال عـلى السلع والخدمـات، بسبب نقص الدخل المتاح بعد خصم الضرائب. وبما أن المرونة الدخلية لأغلبية فئات المجتمع عـالية نسبيـاً، فإن نقص الـطلب الفعال قـد يؤدي إلى انخفاض الأسعار أو على الأقل وقف زياداتها المستمرة، وهكذا تصبح الضرائب أداة فعالة لمحاربة التضخم، وخصوصاً أيام الرواج الاقتصادي.

4 ـ التهرّب من دفع الضرائب:

من التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية لعملية فرض الضرائب المباشرة على الدخول، أو الضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات، التهرّب من دفع الضرائب المباشرة، وخصوصاً في حالة ارتفاع مقدار الضريبة. ثم تجنب دفع الضرائب عن طريق تخفيض الطلب على السلع والخدمات المفروضة عليها ضرائب.

وسيتركز الحوار في هذا الجزء حول آثار مثل هذا السلوك للأفراد والمنشآت في النقاط التالية:

1-4 ـ التهرّب من السلطة السيادية للدولة:

يعتبر التهرّب من دفع الضرائب عملاً غير قانوني ويعاقب عليه المخالفون، ذلك لأن التهرّب من دفع الضريبة يؤدي إلى نقص حصيلة الضرائب بالنسبة للخزانة العامة أولاً، مما يؤدي بالتالي إلى عجزها عن تأدية وتنفيذ الواجبات العامة المناطة بها، مما يضطر الدولة إلى زيادة أعداد الموظفين والمراقبين الماليين والرفع من كفاءتهم. ونتيجة ذلك زيادة نفقات جباية الضرائب ثانياً.

وزيادة حالات التهرّب من دفع الضرائب تستوجب إعادة النظر في النظام الضريبي القائم وتعديله حسب المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، كما تستوجب زيادة المراقبة والتحرّي عن أعمال الأفراد والمنشآت وحجم الدخل لكل منهم.

والتهرّب من دفع الضرائب يعتبر سلوكاً فردياً يتعلق مباشرة بالأخلاق والقيم الحضارية للأفراد في المجتمعات المختلفة. علماً بأنه مع ارتفاع نسبة الضريبة فإن السلوك الضريبي للأفراد والمنشآت يزداد سوءاً.

ومن الآثار السلبية غير المباشرة للتهرب من دفع الضرائب ظهور الفوارق الاجتماعية بين فئات المجتمع الواحد، حيث تستطيع بعض فئات المجتمع التهرّب من دفع الضرائب وبطرق شتى (فئة التجار والصناعة والحرف الأخرى وأصحاب المهن الحرة وغيرهم)، في حين تخضع فئة كبيرة من أفراد المجتمع (فئة

الموظفين والمنتجين الذين لا يعملون لحسابهم) للضرائب وتنعدم لـديهم إمكانيـة التهرّب من دفع الضرائب.

2-4 ـ تجنّب دفع الضرائب:

إن عملية تجنّب دفع الضرائب لا تعتبر عملية غير قانونية إطلاقاً. وقد تكون أحياناً عملية مرغوباً فيها أصلاً. حيث يقوم الأفراد والمنشآت بعدم شراء السلع المفـروضة عليهـا ضرائب أو القيام بتقليص مـوضـوع الضريبـة، وذلـك حسب الطرق التالية:

- نقص الطلب على المواد المفروضة عليها ضرائب (سجائر/ بنزين).
- نقص الـطلب على السلع المستـوردة من الخـارج والمفـروضـة عليهـا ضرائب جمركية عالية.
- نقص الـطلب على الكـماليات والسلع الـترفيهيـة الأخـرى المفـروضـة عليهـا ضرائب.
- في حالة وجوب مشاركة المشروع في دفع جزء أو حصة من الضريبة المفروضة على عنصر العمل، فـإن المشروع يتجنب هذه الضريبـة وذلك بـزيادة عنصر رأس المال وتقليل العمل.
- تقليـل حجم وسائـل النقل عنـدما تفـرض ضريبة عـلى أساس سعـة واسطة النقل.
- الانتقـال إلى بعض المناطق الصنـاعية التي تكـون فيها الضرائب معـدومـة أو منخفضة، وهذه المناطق يطلق عليها اصطلاح (الواحات الضريبية).
- تغيـير الإطار القـانوني للمشروع (أو الشركـة) بهـدف الحصـول عـلى مـزايـا ضريبية.
- اتباع طرق خاصة في محاسبة التكاليف وزيادة حجم الاستهلاكات (الاندثار) للأصول الثابتة، بهدف تقليل الأرباح وخفض مقدار الضرائب.

- استيراد المواد من الخارج تجنباً لدفع الضرائب المحلية ولو لفترة قصيرة (استيراد سيارة من الخارج).
- إنتاج السلع في الخارج بدلاً من إنتاجها في الداخل حيث تفرض ضرائب إنتاج عالية.

كل هذه الطرق والوسائل تهدف إلى نقص حصيلة الضرائب بالنسبة للخزانة العامة. حيث إن تجنب دفع الضرائب يعني انخفاض الطلب على السلع والخدمات التي فرضت عليها ضرائب. وهذا بدوره يؤدي إلى خفض المشتريات والمبيعات وأخيراً الإيرادات بالنسبة لبعض المشاريع الإنتاجية والخدمية. ولهذا كله تأثيرات مباشرة وغير مباشرة على حجم العمالة المطلوب توظيفها.

وخلاصة القول إنه كلما زادت إمكانية تجنّب الضرائب كانت التأثيرات السلبية أكثر والعكس صحيح.

وبعد مناقشة الآثار الاقتصادية والاجتماعية الجزئية لعملية فرض الضرائب، نحاول الآن في الصفحات التالية مناقشة الآثار الكلية للضرائب كما يلي:

5 ـ أثر الضرائب على حجم العمالة (التوظيف):

إن عملية فرض الضرائب أو زيادة نسبتها تؤثر أولاً على الدخل الخاضع للضريبة، حيث ينقص دخل الفرد أو العائلة. وهذا يعني نقصاً في قدرة العائلة على تحمل نفقاتها المعيشية. وبالعكس في حالة إلغاء الضرائب أو خفض نسبتها، فإن الإنفاق العائلي على السلع والخدمات سوف يزداد.

وبما أن نقص حجم الإنفاق العائلي يؤدي إلى نقص المشتريات من السلع والخدمات وبالتالي إلى نقص المبيعات بالنسبة للمشاريع الإنتاجية والخدمية، فإن هذا يؤدي إلى نقص طلب المشاريع الإنتاجية على السلع الإنتاجية بصورة أكبر ونقص الطلب على المواد الخام والعمالة، وربما الاستغناء عن العمالة كلياً[1].

---

(1) الطلب المشتق، أنظر مبدأ معجل الاستثمار ومضاعف الاستثمار. الفصل الثالث من الباب الثالث من هذا الكتاب.

وبالعكس في حالة إلغاء الضرائب أو تخفيض نسبتها، فإن الزيادة في حجم الإنفاق العائلي تؤدي إلى زيادة الطلب على السلع والخدمات وبالتالي زيادة الطلب على السلع الإنتاجية بنسب أكبر. وزيادة الطلب هذه تعني زيادة حجم العمالة وارتفاع المرتبات والأجور بسبب زيادة الساعات الإضافية. وهذا ما يطلق عليه في الاقتصاد بمضاعف الاستثمار ومبدأ الإسراع والتعجيل (مضاعف الاستثمار ومعجّل الاستثمار). وهذان المصطلحان لهما أهمية بالغة في علم المالية العامة، وسيناقشان بصورة تفصيلية في الفصل الخاص بالإنفاق العام.

والتأثيرات الاقتصادية فيما يخص حجم العمالة (التوظيف) لا تظهر بصورة واضحة إلا بعد الإجابة على الأسئلة التالية:

- ماذا تفعل الخزانة العامة بحصيلة الضرائب؟
- متى يتم إنفاق حصيلة الضرائب، بعد جبايتها مباشرة أم بعد فترة طويلة؟
- في أي المجالات تنفق حصيلة الضرائب، في المجالات الاستهلاكية أم الاستثمارية؟

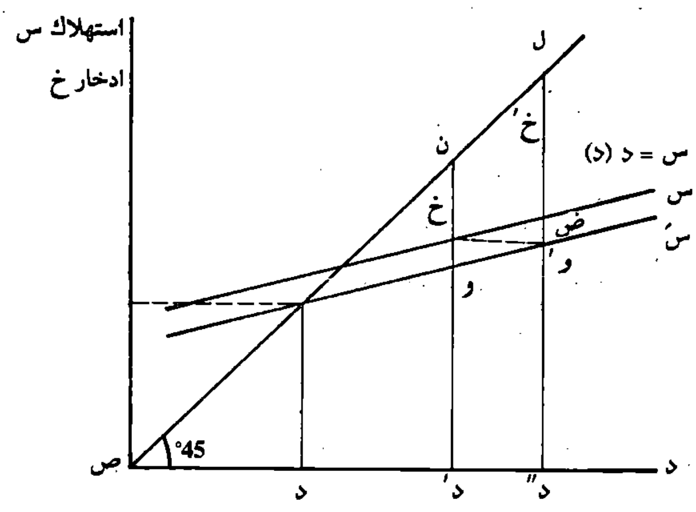
فالضرائب هي جزء من الدخل يستقطع من الجزء المخصص للاستهلاك أو الادخار. معنى ذلك أن الضرائب تؤدي إلى نقص الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري للأفراد ونقص السيولة لديهم. وهذا النقص يؤدي بدوره إلى ارتفاع أسعار الفائدة المصرفية ونقص الاستثمارات الخاصة للأفراد. وهذا ما يسبب بالتالي نقصاً وانكماشاً في النشاطات الخاصة للأفراد ونقصاً في تكوين رأس المال الخاص. وهذا بدوره يؤدي إلى نقص في معدلات النمو والناتج المحلي الإجمالي. وهذه الآثار مجتمعة لها علاقة بحجم العمالة (التوظيف) المطلوبة، حيث ستتناقص هي الأخرى وتنتشر ظاهرة البطالة مع كل آثارها السلبية الاقتصادية والاجتماعية.

إن موعد إنفاق حصيلة الضرائب يعتبر ذا أهمية بالغة بالنسبة للاقتصاد الوطني: فإذا ما أنفقت حصيلة الضرائب مباشرة بعد جبايتها من قبل الخزانة العامة، فإن جميع الآثار التي ذكرت أعلاه سوف لا يكون لها وجود إطلاقاً.

حيث إن هذا الإنفاق السريع لحصيلة الضرائب سوف يزيد من معدلات الاستهلاك والاستثمار في القطاع العام (استهلاك واستثمار عام) وزيادة في تكوين رأس المال، وأخيراً زيادة في درجات نمو الناتج المحلي الإجمالي. فعملية فرض الضرائب تعني تحويل الأموال من القطاع الخاص إلى القطاع العام ويصبح الاستهلاك والاستثمار العام بديلاً للاستهلاك والاستثمار الخاص، والذي نقص بسبب عملية فرض الضرائب. ونتيجة لكل هذا، فإن حجم العمالة (التوظيف) سوف لا يتأثر إطلاقاً. من هذا يستنتج أن الآثار الاقتصادية للضرائب تتوقف على مدى استخدام حصيلة الضرائب أولاً وفي أي وجه من وجوه الإنفاق العام ثانياً.

6 ـ أثر الضرائب على توزيع الدخل الفردي:

الدخل الفردي يوزع عادة بين الاستهلاك والادخار. وعند فرض ضريبة من الضرائب المباشرة على الدخل، فإن التأثير الأول للضريبة سيكون نقص الدخل المتاح بمقدار الضريبة المفروضة: وهذا النقص في الدخل المتاح يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل الفردي بين الاستهلاك والادخار، وذلك حسب الرسم البياني التالي رقم (71).



رسم بياني رقم (71)

- الدخل المنخفض ومقداره (د) وهو مساو للاستهلاك س. والادخار معدوم يساوي صفراً.

- عندما يرتفع الدخل إلى د′ يرتفع الاستهلاك أيضاً إلى (د′ و) والادخار يكون إيجابياً ومقداره (خ = و ن). د′ > د.

- يرتفع الدخل ثانية من د′ إلى د″ وهكذا يرتفع الاستهلاك عند هذا المستوى من الدخل إلى (د″ و′) والادخار (خ′) من و′ إلى ل (خ′ = و′ ل).

- تفرض ضريبة محددة على الدخل بمقدار معيّن (ض)، فإذا كان الدخل د″ فإن الدخل المتبقي (المتاح) سوف ينخفض إلى د′، وهكذا ينخفض الاستهلاك والادخار.

- المسافة بين د′ و د″ ستكون مقدار الضريبة المستقطعة من الدخل د″.

إن عملية إعادة توزيع الدخل المتاح (المتبقي) بين الادخار والاستهلاك تتوقف على طبيعة الممول وسلوكه الاستهلاكي:

- فإذا كان الممول من ذوي المال والثروة (من الأغنياء)، فإنه يحاول الاحتفاظ بمستواه الاجتماعي والاستهلاكي (المظاهر)، ولهذا فإنه سوف يقلل من مدخراته بهدف الابقاء على المستوى الاستهلاكي السابق نفسه.

- أما إذا كان الممول من ذوي الدخل المحدود، فإن فرض الضريبة على الدخل سيؤدي حتماً إلى نقص ثم القضاء التام على المدخرات إن وجدت، وبعدها بفترة زمنية ينقص الاستهلاك أيضاً[1].

- إن نقص الدخل المتاح نتيجة لفرض الضرائب سيؤدي بالإضافة إلى النقص الكمي في حجم الاستهلاك، إلى التغيير النوعي في الطلب أيضاً (تغيير هيكل أو بنية الطلب).

- أما بالنسبة لذوي الدخل المتوسط فإن السلوك الاستهلاكي والادخاري

---

(1) قارن دالة الاستهلاك في المدى الطويل والمدى القصير في أساسيات الاقتصاد، أبو القاسم الطبولي وآخرون: المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، 1982، ص 209.

لهذه الفئة غير معروف، ويختلف من فئة إلى أخرى حسب طبيعة وموقع هذه الفئة في المجتمع:

فإذا كان بعض الأفراد ضمن هذه الفئة يرغبون في تحسين وضعهم الاقتصادي المستقبلي، فإنهم يفضلون الادخار من أجل المستقبل والاستغناء عن الاستهلاك الحالي (أي تفضيل الاستهلاك المستقبلي على الاستهلاك الحالي). في هذه الحالة ينقص الاستهلاك لدى هذه الفئة ويزداد الادخار.

وبالعكس لدى بعض الأفراد من هذه الفئة، حيث يرغبون في تفضيل الاستهلاك الحالي على الاستهلاك المستقبلي، أي زيادة حجم الاستهلاك على حساب المدخرات، التي نقصت أصلاً بسبب فرض الضريبة. في هذه الحالة يزداد الاستهلاك وينقص الادخار.

7 ـ أثر الضرائب على مجمل الاقتصاد الوطني (الاقتصاد الكلي):

من خلال المناقشات في الصفحات السابقة يتضح أن للضرائب انعكاسات متعددة على مستوى الإنتاج والدخل المحلي، وذلك لتأثيراتها التراكمية المضاعفة على حجم العمالة وحجم الإنفاق والادخار الخاص. حيث إن فرض الضرائب على الأجور والمرتبات قد يؤدي إلى زيادة ساعات العمل أو نقص عرض العمل، وذلك تبعاً للسلوك الاجتماعي لفئات المجتمع المختلفة. كما أن ضرائب الدخل تؤثر على حجم الإنفاق الخاص والمدخرات وهذه تتوقف على التركيب الطبقي لفئات المجتمع، وبالتالي فإن التأثير سيكون مضاعفاً على حجم العمل والإنفاق والاستهلاك والاستثمار.

ونقص المدخرات الخاصة قد لا يؤدي إلى نقص الإنفاق الاستثماري، ذلك لأن عرض رأس المال يتأثر بالسياسة النقدية للدولة وبمدخرات القطاع العام، حيث إن المصرف المركزي بمقدوره استخدام السياسات النقدية المتاحة له لتوسيع حجم الائتمان (خلق النقود) وخفض أسعار الفائدة المصرفية[1]. أضف

(1) صبحي تادرس قريصة: النقود والبنوك، دار النهضة العربية، بيروت، 1984، ص 158.

إلى ذلك، أن إنفاق حصيلة الضرائب من قبل الخزانة قد يؤدي إلى رواج ونشاط الاقتصاد الوطني. ولهذا فإنه من الضروري وضع البرامج للإنفاق العام ومعرفة الآثار الاقتصادية المترتبة على ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

إن للضرائب تأثيراً مباشراً على مكونات الدخل (الناتج المحلي) فإذا ما فرضت ضرائب على الدخل وبنسب محددة فإن ذلك سيؤدي إلى نقص حجم العمالة وينخفض مستوى الإنتاج المحلي. فإذا ما ازدادت الضرائب على الدخل فإن هذا سيحدث آثاراً سلبية مضاعفة (مكررة) ويكون مضاعف الاستثمار عكسياً (سلبي أو متناقص) كما يلي[1]:

$$\text{مكرر الاستثمار} = \frac{\text{زيادة الدخل المحلي } (\Delta \text{ د})}{\text{زيادة الاستثمار } (\Delta \text{ ث})}$$

$$\text{م ث} = \frac{1}{\text{الميل الحدي للادخار}} = \frac{1}{1 - \text{ر}}$$

(ر = الميل الحدي للاستهلاك)

وفي حالة زيادة الضرائب بمقدار (Δ ض) فإن الدخل (الناتج المحلي) سوف ينخفض بمقدار[2]:

$$\left(-\frac{1}{1 - \text{ر}} \times \Delta \text{ ض}\right) \quad \text{ومكرر الاستثمار السلبي يكون: } -\frac{1}{1 - \text{ر}}$$

فإذا ازدادت الضريبة فإن الدخل المتاح سوف ينقص وهذا بدوره يؤدي إلى نقص الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري وخفض الأسعار، وخصوصاً في حالة عدم زيادة الاستثمار الخاص أو العام (إثبات حجم الاستثمار).

فإذا ما ازدادت حصيلة الضرائب بمقدار 20 مليون د.ل، فإن الدخل المتاح

---

(1) نفس المصدر السابق، ص 212.

(2) مكرر (مكاثر) الضرائب يكون أقل من مكرر الاستثمار بواحد صحيح. أنظر أبو القاسم الطبولي وآخرون، أساسيات الاقتصاد، مصدر سبق ذكره، ص 252.

سوف ينخفض بالمقدار نفسه، أما الاستهلاك فإنه ينقص حسب الميل الحدي للاستهلاك. فإذا كان الميل الحدي للاستهلاك = $\frac{4}{5}$ والميل الحدي للادخار يساوي $\frac{1}{5}$ فإن الاستهلاك سوف ينخفض بمقدار 16 مليوناً والادخار بمقدار 4 ملايين د. ل:

$20 \times \frac{1}{5} = 4$ ملايين نقص الادخار

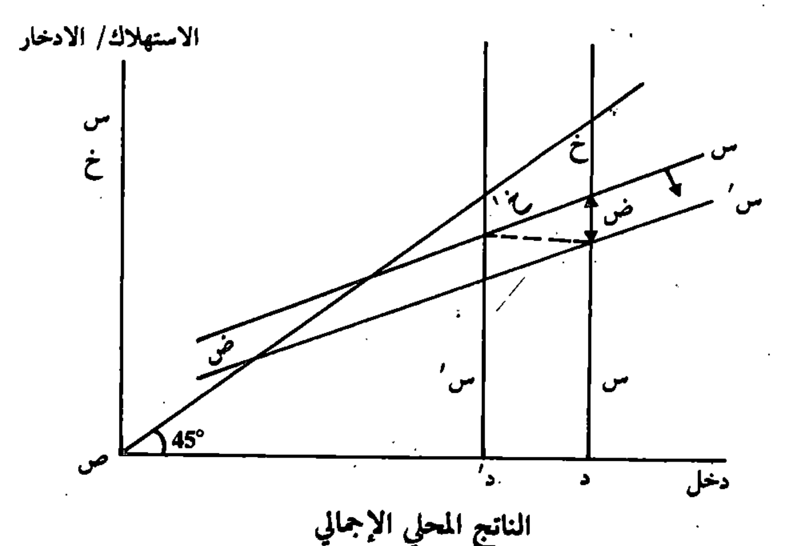
$20 \times \frac{4}{5} = 16$ مليوناً نقص الاستهلاك

أما مكرر الاستثمار السلبي (العكسي)

$$= -\frac{1}{1-\frac{4}{5}} \times 20 = -\frac{20}{\frac{1}{5}} = -100$$ مليون دينار

أي أن الدخل المحلي ينقص بمقدار 100 مليون دينار نتيجة لفرض ضرائب جديدة أو زيادة السعر الضريبي.

ويمكن الاعتماد في شرح ذلك على الرسم البياني التالي (رقم 72).



الناتج المحلي الإجمالي

رسم بياني رقم (72)

- الدخل المرتفع د″، ودالة الاستهلاك س، ودالة الادخار خ.

- تفرض ضريبة محددة على الدخل بمقدار معين (ض). ونتيجة لذلك، فإن الدخل المتبقي (المتاح) يتناقص من د″ إلى د′. وهكذا ينخفض الاستهلاك أيضاً إلى س′ والادخار إلى خ.

- المسافة بين د″ و د′ تمثل مقدار الضريبة المستقطع من الدخل.

8 ـ أثر الضرائب على توزيع الدخل والثروة:

تعتبر الضرائب أحد أهم الوسائل المالية للقضاء على التفاوت الطبقي وإحلال العدالة الاجتماعية عن طريق تقارب دخول أفراد المجتمع. والضرائب التصاعدية من جهة والإعفاءات لشرائح الدخل المنخفضة مع مراعاة الأعباء العائلية والظروف الاجتماعية والشخصية للممول من جهة أخرى، هي خير الوسائل لإعادة توزيع الدخل والثروة وتقليل الفجوة الدخلية والتفاوت الطبقي.

إن أوجه إنفاق حصيلة الضرائب لها أثر فعال في تحقيق العدالة الاجتماعية وعدالة توزيع الدخل. فإذا كانت الطبقة الغنية هي المنتفعة من الإنفاق العام، فإن هدف إعادة التوزيع لا يتحقق وإنما العكس، حيث تزداد الفوارق الطبقية.

فإذا ما أنفقت حصيلة الضرائب لإنشاء محطات تلفزيونية ملونة في بلد نامٍ فقير، فإن منافع هذه الاستثمارات ستكون خاصة بالأغنياء فقط. أما إذا أنفقت في بناء المدارس والمستشفيات فإن نفعها يصيب الجميع.

وأما إذا كان الإنفاق العام يهدف إلى زيادة تقديم الخدمات والمنافع للطبقات الفقيرة، فإن الدخل الحقيقي لهؤلاء سوف يرتفع حتماً. وهذا هو ما تبغيه عملية إعادة توزيع الدخل. وبما أن إعادة توزيع الدخل والثروة تؤدي إلى تأثيرات مختلفة على المؤشرات الاقتصادية مثل الادخار والاستثمار والاستهلاك والعمالة وحجم الإنتاج وتخصيص الموارد، لذا فإن الضرائب التصاعدية لها تأثير مباشر على حجم الناتج المحلي ومكوّناته الأساسية.

الفصل السادس

ظاهرة الازدواج الضريبي[1]
(Double - Taxes)

1 ـ مفهوم وأنواع الازدواج الضريبي:

قبل البدء في شرح الموضوع لا بد من التفرقة بين الازدواج الضريبي وبين خضوع الممول الواحد لعدة أنواع من الضرائب. فالشخص (الممول) الذي يملك عقارات ويدير مكاتب استشارية ويقوم بتوريد مواد البناء وغيرها من المستلزمات، تخضع جميع أنواع مدخولاته لأنواع مختلفة من الضرائب المباشرة. وهذا لا يمتّ للازدواج الضريبي بأية صلة. والمقصود بظاهرة الازدواج الضريبي أن الوعاء الواحد يخضع للضرائب نفسها التي تفرضها جهات مختلفة (سلطات سيادية/ أو دول) خلال الفترة الزمنية نفسها. ويحدث الازدواج الضريبي نتيجة للعوامل التالية:

- فرض الضرائب نفسها من قبل عدة سلطات سيادية.
- فرض الضرائب مرات عديدة على الوعاء نفسه المتحصّل عليه.
- فرض الضرائب مرات عديدة على الشخص نفسه (الممول الطبيعي أو الاعتباري).

---

(1) جابلر: **القاموس الاقتصادي**، الطبعة الثانية عشرة، فيسبادن، 1988 م، ص ص 1293-1295 و ص 375.

Gabler: **Wirtschaftslexikon**, Bd.12, pp.1293-1295 and p.375.

- فرض الضرائب مرات عديدة خلال الفترة الزمنية نفسها التي تحصل فيها على الدخل (الوعاء).

- فرض أنواع مختلفة من الضرائب على الوعاء نفسه.

أما أنواع الازدواج الضريبي فيمكن اختصارها في النقاط التالية:

1-1 ـ الازدواج الحقيقي للضرائب:

ويحدث الازدواج الحقيقي للضريبة عندما يخضع الدخل (الوعاء) فعلاً إلى أنواع مختلفة من الضرائب.

2-1 ـ الازدواج غير الحقيقي للضرائب:

في حالة عدم تطبيق بعض القوانين والتشريعات المالية الضريبية بصورة فعلية تنعدم ظاهرة الازدواج الضريبي، إذ لا تدفع ضرائب مضاعفة، كما هو معروف في أغلب الدول النامية.

3-1 ـ الازدواجية القانونية:

تحدث الازدواجية القانونية في حالة أن الممول موجود من الناحية القانونية فقط (شخصية اعتبارية، مثل شركات المساهمة وغيرها).

4-1 ـ الازدواجية الاقتصادية:

وتوجد هذه الازدواجية فعلاً، عندما تقوم عدة شركات خاصة صغيرة بإنشاء شركة كبيرة (كونسورتيوم Consortium). وهكذا تخضع الشركة الجديدة لقانون الضرائب أيضاً.

2 ـ أسباب نشوء ظاهرة الازدواج الضريبي:

يرجع سبب نشوء هذه الظاهرة إلى العوامل التالية:

1-2 ـ خضوع الممول (الطبيعي أو الاعتباري) لعدة سلطات سيادية خلال

فترة زمنية واحدة، مما يحدث تشابكاً وتداخلاً بين السلطات السيادية للدول المعنية ويكون ضحيتها الممول.

2-2 ـ والسبب الثاني لهذا التشابك يرجع إلى الاختلاف في طريقة قياس واحتساب التعريفة الضريبية وكذلك التعارض في المواصفات الخاصة بكل نوع من أنواع الضرائب في الدول المختلفة، وخصوصاً فيما يتعلق بالضرائب على الدخل والثروة.

3 ـ أنواع الضرائب المزدوجة:

إن جميع أنواع الضرائب يمكن أن تفرض بصورة مزدوجة. ولكن الواقع يظهر أن الازدواج الضريبي لا يحدث ضمن حدود الدولة الواحدة إلا نادراً. والضرائب المفروضة على الدخل والثروة هي الأكثر خضوعاً لهذه الظاهرة كضريبة الدخل وضريبة الشركات وضرائب المهن الحرة وضرائب العقارات وكذلك ضريبة الإرث[1] والضرائب على الهدايا[2].

وأكثر الأمثلة للازدواج الضريبي وضوحاً هي الضرائب المفروضة على الدخول الخارجية للمقيمين والتي تنتج عن فوائد المدخرات أو أرباح الاستثمارات الخارجية.

4 ـ الآثار الاقتصادية للازدواج الضريبي:

إن للازدواج الضريبي آثاراً متعددة بالنسبة للمنشأة الإنتاجية أو الخدمية أو بالنسبة للاقتصاد الوطني ككل. ويمكن اختصار هذه الآثار في النقاط التالية:

1-4 ـ الآثار الاقتصادية بالنسبة للمنشآت الإنتاجية والخدمية:

إن الازدواج الضريبي يعني زيادة النفقات بالنسبة للمنشأة، مما يؤدي بالتالي

---

(1) لا وجود لضريبة الإرث في النظام الضريبي الليبي، وقد يرجع ذلك إلى المذهب المالكي المتبع في ليبيا.

(2) لا وجود لمثل هذه الضرائب في ليبيا أيضاً.

إلى انخفاض ونقص في المردود الاقتصادي المتوقع. وهذا ما يلاحظ بصورة خاصة بالنسبة للاستثمارات الخارجية، والتي من المستحسن عدم البدء بها إلا في حالة توقع مردود أكبر من المردود المتوقع من الاستثمارات المحلية[1].

2-4 ـ الآثار الاقتصادية بالنسبة للاقتصاد الوطني (الكلي):

الازدواج الضريبي يقلل من قدرة الاقتصاد الوطني على المنافسة الخارجية ويحدّ منها، كما أنه يقلل من إمكانية انتقال عوامل الإنتاج ويشلّ من توزيع العمل على النطاق الدولي، وذلك بسبب انخفاض العوائد (الأرباح) المتوقع الحصول عليها. وهكذا تتقلص الاستثمارات الخارجية المباشرة المراد القيام بها.

3-4 ـ الآثار المالية:

إن للازدواج الضريبي آثاراً سلبية في المدى القصير والبعيد. ففي المدى القصير يؤدي الازدواج الضريبي إلى المحافظة على رؤوس الأموال والقوى المنتجة والاستفادة منها محلياً وعدم انتقالها للخارج. ولكن لهذا السلوك آثاراً سلبية في المدى البعيد وتظهر بصورة خاصة عند انخفاض نسبة النمو الاقتصادي والناتج المحلي الإجمالي، ومعها تنخفض حصيلة الضرائب. ومن الممكن زيادة حصيلة الضرائب عن طريق تشغيل الموارد واستثمارها في الخارج[2].

5 ـ وسائل لتجنب الازدواج الضريبي:

الازدواج الضريبي يعد إحدى المعوقات في العلاقات الاقتصادية الدولية. وذلك بسبب الآثار السلبية التي يحدثها بالنسبة للاقتصاد الوطني في المدى

---

(1) ميثم صاحب عجام: الاستثمارات العربية في الخارج، مخاطرها وضرورة توطينها. الاتحاد العربي للعاملين بالمصارف والتأمينات والأعمال المالية، الندوة الاقتصادية العربية حول الأموال العربية المهجرة، طرابلس، ابريل 1981، ص ص 175-195.

(2) ارتفع مردود الاستثمارات الخارجية لبعض الأقطار العربية المصدرة للنفط، بحيث أصبحت قادرة على الاستغناء عن عوائد النفط لفترات طويلة.

الطويل. ولهذه الأسباب مجتمعة فإن من مصلحة الممولين (أشخاص طبيعيين أو اعتباريين) وكذلك من مصلحة الدول إيجاد السبل والوسائل لتجنب هذا العبء الضريبي.

ويمكن تقسيم هذه الوسائل إلى نوعين:

1-5 ـ قرارات سيادية واتفاقيات دولية:

ويمكن تصنيف هذه القرارات والاتفاقيات في النقاط التالية:

ـ الالتزام من جانب واحد: **(Unilateral)**

من الممكن أن تتنازل الدولة عن سلطتها السيادية ولا تفرض ضرائب على الدخل (الوعاء) المتحصل عليه خارج حدودها. فالمهندس الألماني مثلاً لا يدفع ضرائب على الدخل في ألمانيا إذا أثبت أن لديه عملاً وسكناً في الخارج. كما يحق للدولة أن تخفض من نسبة الضرائب إذا كان لا بد من فرضها.

ـ الاتفاقيات الثنائية: **(Bilateral Agreement)**

وتعقد هذه الاتفاقيات بين دولتين من أجل تجنب أو خفض الازدواج الضريبي على مواطنيها.

ـ الاتفاقيات متعددة الأطراف: **(Multilateral Agreement)**

وهذه الاتفاقيات تعقد بين عدة دول أو منظمات دولية. ولكن الوصول إلى مثل هذه الاتفاقيات صعب، بسبب اختلاف المصالح وخصوصاً بين الدول المتقدمة والدول النامية. فالدول المتقدمة من مصلحتها خفض الضرائب على مواطنيها العاملين في الدول النامية، بينما الدول النامية من مصلحتها زيادة حصيلة الضرائب. أضف إلى ذلك فإن صعوبة الوصول إلى هذه الاتفاقيات يرجع إلى الاختلاف في الأنظمة الضريبية بين دولة وأخرى.

2-5 ـ الطرق الفنية لتجنب الازدواج الضريبي[1]:

توجد عدة طرق لتجنب الازدواج الضريبي يمكن اختصارها فيما يلي:

أ ـ نظام الإعفاء أو الاستثناء: **(Exemption System)**

ويطبق هذا النظام بالطرق التالية:

أ ـ 1 ـ الإعفاء الكامل:

ويكون فرض الضرائب من حق الدولة التي يتحصل فيها على الدخل (الوعاء) أي في دولة المنبع فقط. ولا تفرض الضرائب من قبل دولة التجنس أو السكن الأصلي (التبعية).

أ ـ 2 ـ نظام الإعفاء مع فرض ضرائب تصاعدية:

تفرض الضرائب من قبل دولة التجنس (التبعية) وتؤخذ المدخولات الخارجية بنظر الاعتبار عند احتساب ضرائب تصاعدية على الوعاء المتحصل عليه في الداخل فقط.

ب ـ طريقة الاحتساب لصالح الممول: **(Tax-Credit-System)**

طريقة احتساب الضرائب المدفوعة لصالح الممول يمكن تجزئتها إلى الطرق التالية:

ب ـ 1 ـ طريقة الاحتساب المباشر:

جميع الضرائب المدفوعة في الخارج تحتسب لصالح الممول في الداخل. وتطبق هذه الطريقة حسب الوسائل التالية:

---

(1) جابلر: **القاموس الاقتصادي**، الطبعة الثانية عشر، الجزء الرابع، فيسبادن، 1988 م، ص 375.

ـ طريقة الاحتساب الشامل:

الضرائب تحتسب بالكامل في دولة المنبع ودولة التجنس (التبعية)، ولكن دولة التجنس تأخذ الضرائب المدفوعة بالخارج بالكامل وبلا حدود بنظر الاعتبار لصالح الممول.

الاحتساب الجزئي أو المحدود:

دولة التجنس (السكن الأصلي) تحتسب جزءاً من الضرائب المدفوعة على الوعاء المتحصل عليه في الخارج فقط. كما يحق للدولة احتساب ضرائب على الوعاء المتحصل عليه في دولة أو دول دون أخرى (سياسة التفضيل الضريبي **Per-Country-limitation**).

الاحتساب غير الحقيقي (المزيف): **(Fictive)**

دولة التجنس (السكن الأصلي) لا تحتسب الضرائب التي يدفعها الممول في الخارج وتفرض عليه ضرائب بهدف زيادة حصيلة الإيرادات العامة لديها. وهذا النوع من الضرائب يفرض على مواطني الدول المتقدمة العاملين في الدول النامية والذين عادة لا يدفعون ضرائب عالية بسبب إمكانيات التهرب من دفع الضرائب المتفشي في الدول النامية.

ب ـ 2 ـ طريقة الاحتساب غير المباشر:

وتحتسب الضرائب على فروع الشركات في الخارج بالطرق نفسها التي ذكرت عند مناقشة الاحتساب المباشر للضرائب.

ج ـ طريقة التخمين أو التقدير: **(Lump Sum)**

وتحتسب الضرائب على جميع أنواع المدخولات المتحصل عليها في الداخل والخارج، ولكن دولة التجنس (السكن الأصلي) لا تفرض الضرائب بالنسبة المئوية نفسها على المدخولات الخارجية، وإنما تفرض مقداراً معيناً كضرائب.

د ـ طريقة الخصم: (Deduction-Methode)

تخضع جميع أنواع المدخولات الخارجية للضرائب في كلا الدولتين، ولكن دولة التجنس (السكن الأصلي) تسمح بخصم الضرائب المدفوعة في الخارج من قيمة الضرائب الواجب دفعها في الداخل.

الباب الثالث

الإنفاق العام

الفصل الأول

هيكل الإنفاق العام

لم يؤخـذ الإنفاق العـام بعين الاعتبـار في علم المـاليـة التقليـدي. بـل كـان الاهتمام منصباً على الإيرادات العـامة وكيفيـة زيادتهـا. وهكذا كـان علم الماليـة يعتبر علم الإيرادات، والسبب في زيادة الاهتمام بمـوضوع الإيـرادات يرجـع إلى عوامل نفسية تخص المواطن الفـرد. فالإنفـاق العام لا يهتم بـه المواطن بصـورة مبـاشرة كما هـو الحال بـالنسبة لـلإيرادات وخـاصـة الضرائب. حيث تستقـطع الأخيرة من دخول الأفراد بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وبما أن الفرد هو الـذي يتحمـل العبء الضريبي، لذا تجـده يوجـه جُلّ اهتـمامه إلى مـوضوع الضرائب (التي تشكل الجزء الأكبر من الإيرادات العامة) ولا يهتم بموضوع الإنفـاق العام إلا من بعيد[1].

وبينـما اهتمت النظريـات الكلاسيكيـة بجانب الإيـرادات العامـة، نجـد أن النظريات الحديثة وخصوصاً فيما يتعلق بنظريات التشغيل (التوظيف) قد ركّـزت اهتماماتها بالجانب الآخر من الميزانية (جـانب الإنفاق العـام). حيث تؤكد هـذه النـظريات بـأن جزءاً كبيـراً من الناتـج المحلي الإجمـالي يأتي عن طـريق القـطاع العـام، وذلك نتيجـة للآثـار التي يحدثهـا الإنفاق العـام بالنسبـة للناتـج المحلي الإجمالي وتشغيل القوى العاملة وتـوزيع الـدخل. ولا بـد للقيادة السيـاسية من

(1) هاينز كولمز: علم المالية، المجلد الأول، ص 81.

معرفة هذه الآثار المباشرة وغير المباشرة والآثار الجانبية الإيجابية والسلبية الأخرى[1].

وأوجه الإنفاق العام (الصرف) كثيرة ومتعددة. فالإدارات العامة ومؤسسات القطاع العام وجميع المناطق والمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية تقوم بتقديم خدمات عامة بجميع أنواعها وأشكالها: (Public Services)، فهي تقوم ببناء المدارس والجامعات ودور العلم الأخرى للرفع من المستوى الثقافي لأبناء الشعب، كما تقوم ببناء المستشفيات والمصحات وغيرها من أجل رفع المستوى الصحي لأبناء المجتمع. وإقامة الجسور والموانىء والمطارات وشق الطرق والشوارع ومدّ أسلاك الهاتف والكهرباء وأنابيب الماء والغاز، إضافة إلى بناء المساكن وأماكن الترفيه واللهو وغيرها من المرافق العامة (Infrastructure).

وإضافة إلى هذا كله، فإن الإدارة العامة تقوم بإنشاء وإقامة المشاريع الإنتاجية (مشاريع التنمية الزراعية والصناعية) في سبيل تطوير الاقتصاد الوطني وتنويع مجالات العمل ومصادر الدخل لأبناء المجتمع.

كما تقوم الإدارة العامة المختلفة بتقديم الإعانات المالية والعينية المباشرة وغير المباشرة لأفراد المجتمع. فالضمان الاجتماعي يقدم إعانات مالية لمساعدة الأرامل والمعوقين والمعوزين والعجزة بصورة مباشرة، إضافة إلى مساعدات غير مباشرة تشمل جميع أفراد المجتمع، وذلك عن طريق دعم أسعار المواد الغذائية الأساسية بحيث تكون أسعارها مناسبة للدخول. والدعم هذا يعتبر زيادة في الدخل الفردي بصورة غير مباشرة. وهذا ما يطلق عليه (دعم الاستهلاك). وتقوم الإدارات العامة أيضاً بتقديم دعم غير مباشر أيضاً للإنتاج والمنتجين وذلك بدعم أسعار مستلزمات الإنتاج الزراعي (بذور، أسمدة، أعلاف، معدات وآلات) بحيث يحصل المزارع على هذه المستلزمات بأقل من سعر التكلفة الحقيقي. والهدف من دعم الإنتاج هذا هو خفض أسعار المنتجات الزراعية بالنسبة للمستهلك الأخير.

---

(1) أنظر: الآثار الجانبية الإيجابية والسلبية للسياسات المالية، الجزء الثالث من الفصل الثالث من الباب الأول من هذا الكتاب.

وبعد هذه الأعمال الإنتاجية والخدمية التي يقدمها القطاع العام إلى أبناء المجتمع، فإن الدفاع عن تراب الوطن واستتباب الأمن وإحلال العدل والمساواة بين الناس أمام القضاء تعتبر من أهم واجبات الإدارات العامة (القوات المسلحة، الشرطة، العدل). وعلى هذا الأساس يمكن تحديد أوجه الإنفاق العام في النقاط التالية:

- الإنفاق الجاري (الإداري) وهذا ما يطلق عليه الميزانية الإدارية.
- الإنفاق التنموي (الإنمائي) وهذا ما يطلق عليه خطة أو خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- الإنفاق العسكري (الأمني) وهذا ما يطلق عليه الخطة الدفاعية والأمنية.

وبما أن الموضوع الثالث يعتبر من المواضيع الحساسة والتي تكتنفها السرية اللازمة، لذا، فإنه يستبعد من المناقشات في هذا الجزء، علماً بأن المخصصات المالية للقوات المسلحة ستناقش ضمن الميزانية الإدارية وتطورها خلال السنوات الماضية.

1 ـ تطور الإنفاق العام منذ قيام ثورة الفاتح:

بعد اكتشاف النفط في ليبيا والبدء بتصديره عام 1961 م، أخذ الاقتصاد الوطني يعتمد أكثر فأكثر على مصدر مالي كبير كأساس للإنفاق العام. وكما هو معلوم يقضي القانون في ليبيا بتخصيص 70% من عائدات النفط لأغراض التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولذلك تنقسم الميزانية العامة في الواقع إلى ميزانيتين:

- **الميزانية العادية**: وتختص بتمويل النشاط الحكومي العادي (الجاري).
- **الميزانية غير العادية**: وتسمى بميزانية التنمية وتختص بتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية[1].

---

(1) الطاهر الهادي الجهيمي: أثر البترول على الدخل القومي في ليبيا، الناشر، مكتبة الخراز، بنغازي، 1969 م، ص 89.

ويتبين من هذا التوزيع أن الجزء الأكبر من الموارد المالية يذهب لأغراض التنمية وتعدد مصادر الدخل لأفراد المجتمع الواحد.

والموارد المالية الخاصة بالتنمية تنفق من أجل إنشاء أو إقامة المشاريع الإنتاجية والخدمية الجديدة أو توسيعها في جميع القطاعات. بينما تبدأ مهمات الميزانية الإدارية بالإنفاق بعد استلام تلك المشاريع من الشركات المنفذة. فمن الميزانية الإدارية تدفع رواتب وأجور العاملين في المشاريع والمنشآت، كما تدفع جميع نفقات الصيانة ومستلزمات العمل والإنتاج في تلك المشاريع والمؤسسات العامة. فنفقات بناء إحدى الكليات أو المختبرات في الجامعة تستقطع من خطة التنمية، ولكن رواتب وأجور الأساتذة والموظفين والعاملين الآخرين، ونفقات الصيانة والعمل الجاري فيها فإنها تخص الميزانية الإدارية.

وأمانة الخزانة هي المسؤولة عن الإنفاق الأول (الإنفاق العام الجاري)، كما أنها المسؤولة عن إعداد وتنفيذ ومراقبة الميزانية الإدارية، بينما **أمانة التخطيط** هي المسؤولة عن الإنفاق التنموي ومراقبة تنفيذ المشاريع العامة.

ولمعرفة مدى التطور الذي حدث في الميزانيتين خلال السنوات 1969/68 م. ولغاية عام 1986 م، يمكن الاعتماد على بيانات الجدول رقم (15) والذي يبين النفقات الفعلية ومخصصات ميزانيتي التحول والإدارية والتي ستتم مناقشتها في النقاط التالية:

- ارتفع حجم الإنفاق العام من 248,9 مليون د.ل. عام 1969/68 م (سنة الأساس) إلى 271,8 مليون د.ل. عام 1970/69 م (نسبة الزيادة المئوية 9,2%). وفي السنة المالية الأولى للثورة (1971/70 م) ارتفع حجم الإنفاق العام الى 322,6 مليون د.ل. (نسبة الزيادة المئوية مقارنة بسنة الأساس كانت 29,6%). وأخذ الإنفاق العام بعد ذلك بالازدياد المستمر سنة بعد أخرى.

- **القفزة الأولى** للإنفاق العام حدثت في السنوات المالية 1972/71 م، و 1973/72 م، وذلك نتيجة لارتفاع عائدات النفط، بعد المحادثات الطويلة

التي أجرتها القيادة السياسية مع شركات النفط الأجنبية عام 1971 م[1]. وكانت نسبة الزيادة المئوية في الإنفاق العام 92,1%، و 165,5% خلال عامي 1972/71 م و 1973/72 م على التوالي مقارنة بسنة الأساس.

- **القفزة الثانية** لارتفاع حجم الإنفاق العام حدثت عام 1974 م. حيث وصل مبلغ 1298,0 مليون د.ل. بعد أن كان عام 1973 م. يماثل 815,7 مليون د.ل.[2] (أي أن نسبة الزيادة المئوية تساوي 59,1%. أما نسبة الزيادة مقارنة بسنة الأساس 1969/68 م فقد كانت بمقدار 421,5%). وجاءت هذه القفزة الثانية للإنفاق العام بسبب ارتفاع عائدات النفط التي حدثت بعد قيام منظمة الأوبك برفع أسعار النفط العالمية. وبعدها أخذت النفقات العامة بالازدياد سنة بعد أخرى حتى وصل حجم الإنفاق العام القمة في السنة المالية 1981 م حيث بلغ 3922,8 مليون د.ل. (وهذا المبلغ يماثل قرابة 15 ضعف ما كان عليه الإنفاق العام في سنة الأساس 1969/68 م).

- ونتيجة لانخفاض عائدات النفط والانتكاسة الكبيرة التي أصيبت بها الدول المصدرة للنفط عام **1982 م**، فقد انخفض حجم الإنفاق العام تلك السنة إلى 3620,9 مليون د.ل. (نسبة النقيصة المئوية 7,7% مقارنة بالسنة السابقة).

وأخذ الإنفاق العام بالتناقص التدريجي سنة بعد أخرى حتى وصل إلى أدنى حد له في السنة المالية 1985 م، وكان مقداره (2511,0 مليون د.ل.)، أي أن نسبة النقيصة المئوية 23,33% مقارنة بالسنة التي سبقتها 1984 م. وحجم الإنفاق هذا يماثل نسبة 64% من حجم الإنفاق العام لسنة 1981 م فقط.

وعند ملاحظة الرقم القياسي الخاص بتلك السنة (1985 م) نجده يماثل (1008,8) مقارنة بعام 1969/68 م.

وقد تحسنت الصورة بعض الشيء في السنة المالية 1986 م حيث ارتفع حجم

(1) المحادثات التي أجراها الأخ/ الرائد عبد السلام أحمد جلود مع شركات النفط الأجنبية.

(2) نفقات عام 1973 م لمدة تسعة أشهر زائداً نفقات ثلاثة أشهر من السنة المالية 73/72 م. يساوي مجموع الإنفاق العام للسنة المالية 1973 م (815,7 مليون د.ل.).

جدول رقم (15)

النفقات الفعلية ومخصصات الميزانية الإدارية وميزانية التحول للسنوات 68/69-1986 م

مليون دينار

السنوات	الإنفاق الجاري	الرقم القياسي	الإنفاق التنموي	الرقم القياسي	إجمالي الإنفاق العام	الرقم القياسي	نسبة الإنفاق الجاري إلى الإنفاق التنموي %
1969/68	125,9[1]	100	123,0	100	248,9	100,0	102,4
70/69	158,8	126,6	113,0[5]	91,9	271,8	109,2	140,5
71/70	170,5	140,2	146,0	118,7	322,6	129,6	120,9
72/71	232,2	184,4	248,0	201,6	478,1	192,1	92,8
73/72	262,9	208,8	397,0	322,8	660,9	265,5	66,5
73	234,5[2]	186,3	416,0	338,2	650,5[9]	261,3	56,4
74	433,0	343,9	866,0	704,1	1298,0	521,5	49,9
75	573,1	455,2	923,0	750,4	1496,2	601,1	62,1
76	564,0	448,0	1187,2	965,2	1751,2	703,6	47,5
77	669,9	531,6	1280,3	1040,9	1949,6	783,3	52,3
78	695,0[3]	552,0	1371,3	1114,8	2066,3	830,2	50,7
79	——	——	1868,8[6]	1519,3	——	——	——
80	950,0[4]	754,6	2551,6	2074,5	3501,6	1406,8	37,2
81	1050,0	834,0	2872,8	2335,6	3922,8	1576,1	36,5
82	1255,0	996,8	2365,9	1923,5	3620,9	1454,8	53,0
83	1520,4	1207,6	2096,3[7]	1704,3	3616,7	1453,1	72,5
84	1440,2	1143,9	1834,4	1491,6	3274,9	1315,7	78,5
85	1200,0	953,1	1311,0	1065,8	2511,0	1008,8	91,5
86	1364,0	1083,4	1700,0[8]	1382,1	3064,0	1231,0	80,2

المصدر: إعداد الباحث.

---

(1) النفقات الفعلية للسنوات 1969/68 م ـ 1977 م أخذت عن:
مصرف ليبيا المركزي، النشرة الاقتصادية، يناير/ مارس 1982 م، جدول رقم 33.
(2) لمدة تسعة أشهر فقط.
(3) مخصصات الميزانية الإدارية لعام 1978 م أخذت عن:
مصرف ليبيا المركزي، التقرير السنوي الثاني والعشرون لعام 1977 م ص 73.
(4) مخصصات الميزانية الإدارية للسنوات 1980 م ـ 1986 م أخذت عن:
مصرف ليبيا المركزي، التقرير السنوي لعام 1985 م والتقارير السنوية 82-1986 م.
مصرف ليبيا المركزي، التقرير السنوي لعام 1982 م، والتقارير السنوية 1981 م ـ 1987 م.
مصرف ليبيا المركزي، التقرير السنوي لعام 1981 م والدراسات الاقتصادية لسنة 1980 م.
(5) الإنفاق التنموي الفعلي للسنوات 1970/69 م ـ 1978 م أخذت عن:
مصرف ليبيا المركزي، النشرة الاقتصادية، يناير/ مارس 1982 م، جدول 32 و 33.
(6) الإنفاق التنموي الفعلي للسنوات 79-1982 م، النشرة الاقتصادية، يناير/ مارس 1981، جدول 32.
(7) الإنفاق التنموي الفعلي للسنوات 83-1985 م، النشرة الاقتصادية، يناير/ مارس 1981، جدول 33.
(8) مخصصات ميزانية التنمية للسنة 1986 م، تقرير مصرف ليبيا المركزي لسنة 1985 م، ص 60.
(9) إجمالي نفقات عام 1973 م، تساوي نفقات عام 1973 م، لمدة تسعة أشهر، زائداً نفقات ثلاثة أشهر من عام 1973/72 م. ويكون المجموع 815,7 مليون د.ل.

المخصصات إلى 3064,0 مليون د.ل. (نسبة الزيادة المئوية 12,1% مقارنة بالسنة التي قبلها).

من هذا يتّضح بأن **الإنفاق العام** مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالإيرادات والعوائد من القطاع النفطي. ويمكن القول بأن مساراتها في اتجاه واحد. وهذا يعني أن الإيرادات النفطية تكاد تكون المؤثر الوحيد على إجمالي الإيرادات. وهذا ما يعتبر نتيجة منطقية للتطورات الكبيرة التي حدثت في الإنتاج النفطي من جهة، ثم في ارتفاع أسعار النفط الدولية من جهة ثانية[1].

2 ـ الإنفاق الجاري:

عندما ازدادت أعباء المؤسسات والإدارات والمصالح العامة وكثرت واجباتها ازدادت وظائفها بسبب زيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع، فازدادت نفقاتها أيضاً. وهنالك أسباب كثيرة دعت إلى التوسع في أعمال القطاع العام نتطرق إليها فيما بعد.

ويتخذ الإنفاق العام شكلين اثنين:

- الإنفاق العام على الخدمات.
- الإنفاق العام على قطاع الأعمال (الإنتاج).

الإنفاق الجاري على الخدمات:

تقوم الأمانات والإدارات والمصالح التابعة لها بتقديم الخدمات للمواطنين (تعليم، صحة)، وبتقديم هذه الخدمات تنشأ نفقات جارية تتكون بشكل أساسي من المرتبات والأجور والقرطاسية والنقل وغيرها. ومن أمثلة الخدمات في القطاعات المختلفة ما يلي:

خدمات التعليم والبحث العلمي (أمانة التعليم):

- المرتبات وما في حكمها (علاوات ومخصصات نقدية وعينية).

---

(1) الطاهر الجهيمي: مصدر سابق، ص 82.

- نفقات شراء المواد والمستلزمات (مواد مختبرية، أفلام وأشرطة).
- نفقات توفير السكن والطعام والعلاج المجاني للطلبة.
- نفقات توفير الكتب والأدوات التعليمية والمختبرية تحقيقاً لمجانية التعليم.
- المنح النقدية للطلبة والمكافآت لغير العاملين، إعانات ومساعدات مالية.
- مصروفات عمومية: وقود وزيوت، كهرباء وماء، قطع غيار، صيانة، أدوات مكتبية وقرطاسية، كتب وصحف ونشرات، تصوير وطباعة، نقل ومواصلات، تدريب وبعثات، اشتراكات محلية ودولية، النشاط الرياضي والثقافي.
- تعضيد البحث العلمي وتوفير الكفاءات اللازمة.

الخدمات الصحية (أمانة الصحة):

- مرتبات الأطباء والممرضين وجميع العاملين في هذا المجال.
- إعداد وتدريب الممرضين والممرضات.
- توفير الأدوية تحقيقاً لمجانية العلاج.
- توفير المواد والأدوات المختبرية اللازمة.
- رعاية الأمومة والطفولة ومستلزماتها.
- مكافحة جميع الأوبئة السارية والأمراض المعدية.
- نفقات توفير السكن والطعام.
- مصروفات عمومية: ذكرت في الخدمات التعليمية سابقاً.

الخدمات التموينية (أمانة الاقتصاد):

- المرتبات وما في حكمها.
- دعم أسعار السلع التموينية الضرورية (خبز، زيت، سكر، شاي).
- توفير السلع التموينية وتنظيم عمليات النقل والتوزيع.
- إدارة مخازن السلع التموينية.
- نفقات عمومية.

الخدمات الزراعية (أمانة الزراعة):

- المرتبات وما في حكمها لجميع العاملين بأمانة الزراعة، والإدارات التابعة لها.
- دعم مستلزمات الإنتاج الزراعي (بذور، أسمدة، أعلاف، محروقات، صوبات، آلات زراعية).
- مكافحة الآفات الزراعية.
- الإرشاد الزراعي.
- تعضيد البحث العلمي.
- مصروفات عمومية.

الإنفاق الجاري على قطاع الأعمال:

وبالنظر لتوسع أعمال الإدارات والمصالح العامة، وتدخلها في الحياة العامة فقد اقتضى الأمر إنشاء مؤسسات ومصالح عامة وهيئات من واجباتها تقديم السلع والخدمات بمقابل ثمن يدفعه المنتفع بهذه الخدمات والسلع، وتأخذ هذه المؤسسات العامة بالأساليب التجارية البحتة في إدارة شؤونها المالية.

ويدخل ضمن اختصاص هذه المؤسسات والهيئات الأعمال التالية:

- مؤسسة النقل البري والنقل العام والنقل البحري.
- الوحدات الإنتاجية المختلفة (مصانع السجائر والحديد والصلب).
- مؤسسة النفط.
- شركات المقاولات والبناء العامة.
- شركات التأمين.
- شركات الإنتاج الزراعي.
- البريد والبرق والاتصالات السلكية واللاسلكية.
- مؤسسات توليد القوة الكهربائية.
- المؤسسات العامة التي تقوم بواجبات الإشراف وإدارة الشركات الخاصة

سابقاً والتي تمّ الزحف عليها، وهي مملوكة للقطاع العام. ومثل هذه المؤسسات موجودة تقريباً في أكثر القطاعات الاقتصادية.

وتشتمل النفقات العامة في كل من هذه المؤسسات والهيئات على ما يلي:

- نفقات التشغيل من مرتبات وأجور وعلاوات وغيرها.
- نفقات مستلزمات الإنتاج وغيرها من المصروفات العمومية.
- نفقات الأعمال الجديدة عند التوسع في الإنتاج أو إنشاء وحدات أو خطوط إنتاجية جديدة لم يخصص لها في ميزانية التنمية. وهذه الفقرة هي أحد أسباب المشاكل القائمة بين التخطيط والخزانة، كما سيأتي ذكر ذلك بالتفصيل فيما بعد.

2-1 ـ مكوّنات الإنفاق العام الجاري[1]:

تضم الميزانية الإدارية في الجزء الخاص بالإنفاق الجاري منها، المخصصات المالية المحددة، التي يسمح الصرف منها. وتمثل هذه الحدود القصوى للإنفاق، ولا يجوز تجاوزها. وتشتمل مخصصات الإنفاق هذه على النقاط التالية:

2-1-1 ـ النفقات التقديرية الخاصة بالأمانات والأجهزة الإدارية المركزية (اللجنة الشعبية العامة) واللجان الشعبية العامة للأمانات المختلفة، ومؤتمر الشعب العام وغيرها من المصالح المركزية.

2-1-2 ـ النفقات التقديرية الخاصة بأمانات اللجان الشعبية العامة بالبلديات وما يتبعها من لجان شعبية نوعية، وتخصص لكل واحدة منها مخصصات مالية تخصها وحدها.

وهكذا تكون لدى مجموعة اللجان النوعية في البلدية الواحدة ميزانية مستقلة خاصة بها يطلق عليها (ميزانية اللجنة الشعبية لبلدية طرابلس مثلاً واللجان

(1) اللجنة الشعبية العامة للخزانة، نظام إعداد الميزانية، مطبعة أمانة الخزانة، طرابلس، ص ص 6-7.

التابعة لها). وهذا ما يطلق عليه من الناحية المالية التنظيمية باللامركزية (لامركزية النظام المالي)[1].

3-1-2 ـ تخصص بعض النفقات المشتركة بين مجموعة من الأمانات العامة واعتمادها لدى جهة واحدة وهذه تتعهد بتوفير المال اللازم من هذه المخصصات للجهة التي تطلبها. فعلى سبيل المثال، توضع مخصصات الكتب المدرسية ضمن تقديرات اللجنة الشعبية العامة للتعليم. ومخصصات الأدوية ضمن تقديرات أمانة الصحة، ومخصصات العلاج في الخارج ضمن تقديرات أمانة الصحة، ومخصصات المساهمات ودعم المنظمات الدولية ضمن تقديرات أمانة الخزانة ولكنها تصرف بمعرفة أمانة الاتصال الخارجي.

4-1-2 ـ تخصص بعض التقديرات التي تكون مركزية على مستوى البلدية الواحدة ولكنها تنفق لصالح اللجان الشعبية النوعية في حدود تلك البلدية، وذلك باعتبار أن الجهة التي وضعت الأموال التي في عهدتها هي الجهة المتخصصة في توفير تلك الخدمات. فعلى سبيل المثال:

قطع غيار السيارات والمركبات الآلية الأخرى:

وتوضع التخصيصات لدى اللجنة الشعبية للمواصلات والنقل البحري.

تخصيصات الوقود بأنواعه وزيوت السيارات:

توضع على شكل عهدة مالية ضمن تقديرات أمانة المواصلات والنقل البحري.

---

(1) اعتباراً من أول عام 1986 م سيبدأ العمل بالقانون رقم 12 لسنة 1985 م بعد تعديل بعض أحكام القانون رقم 13 لسنة 1981 م بشأن الميزانية الخاصة باللجان الشعبية في البلدية.
ونص هذا القانون على أن تمول الميزانيات الإدارية لكل بلدية من مواردها السيادية المحلية التي حددها القانون المذكور، على أن يتم دعم البلديات التي تعجز مواردها الذاتية عن تغطية نفقاتها وفي الحدود التي تسمح بها الموارد السيادية المركزية المتاحة.

تخصيصات صيانة المباني:

توضع عهدة مالية ضمن تقديرات أمانة الإسكان (ما عدا صيانة المدارس فإنها تخص أمانة التعليم) وصيانة المستشفيات فإنها تخص أمانة الصحة[1].

والجدير بالملاحظة أن الجهة التي تضمنت ميزانيتها مثل هذه المخصصات لا يجوز لها إطلاقاً نقل أو تحويل هذه الاعتمادات المالية إلى بنود أخرى للصرف، خاصة بها، وذلك لأن هذه المخصصات تخدم أكثر من جهة واحدة:

من هذا التوزيع لمخصصات الإنفاق العام يظهر بوضوح أن النظام المالي في ليبيا هو **نظام خليط بين المركزية واللامركزية**. حيث إنه يحتوي على تخصيصات مالية تخص الأمانات المركزية (العامة) وأخرى تخص البلديات إضافة إلى وجود نفقات مشتركة بين العديد من الإدارات المركزية أو الإدارات الشعبية في البلديات.

2-2 ـ تطور الإنفاق الجاري:

عند مراجعة البيانات المدرجة في الجدول رقم (15) يتبين بأن حجم الإنفاق الجاري الفعلي قد ازداد بصورة مستمرة سنة بعد أخرى. ويمكن تلخيص التطور الذي حدث للإنفاق الجاري في النقاط التالية:

- بلغت المصروفات الفعلية الإجمالية للسنة المالية 1969/68 م (سنة الأساس) 125,9 مليون د.ل. وقد ازداد حجم النفقات الفعلية في العام الأول للثورة 1970/69 م حتى بلغ 158,8 مليون د.ل. (نسبة الزيادة المئوية 26,1%). وازدادت النفقات الفعلية في السنة المالية التالية 1971/70 م إلى 176,5 مليون د.ل. (الرقم القياسي قد سجل 140,2).

وأخذت النفقات تزداد بصورة مستمرة سنة بعد أخرى حتى وصلت عام 1975 م إلى 573,1 مليون د.ل. (الرقم القياسي لتلك السنة كان 455,2).

---

(1) أمانة الخزانة، نظام إعداد الميزانية الإدارية.

- إن القفزة التي حدثت في زيادة حجم العائدات النفطية عام 1971 م وما تبعها من زيادة في حجم الإنفاق العام وما أعقبها من زيادة عالية في النسب المئوية للإنفاق العام خلال السنتين الماليتين 72/71 و 73/72 م، إن هذه القفزة لم تؤثر على حجم الإنفاق الجاري، حيث إن الزيادات المئوية للإنفاق الجاري كانت طفيفة (13% و 11,5%) للسنتين المذكورتين على التوالي، بينما كان التأثير كبيراً جداً بالنسبة للإنفاق التنموي حيث كانت نسبة الزيادة المئوية 29,2% و 69,9% خلال السنتين الماليتين 72/71 و 1973/72 م.

- إن القفزة الثانية لارتفاع حجم النفقات الفعلية الجارية جاءت خلال عامي 1974 م و 1975 وذلك مع زيادة عائدات النفط، حيث كانت نسبة الزيادة المئوية للإنفاق الفعلي الجاري 44,2% مقارنة بالسنة المالية التي قبلها[1]، وقدر الرقم القياسي لسنة 1974 م بنحو (343,9) مقارنة بسنة الأساس 69/68 م. أما نسبة الزيادة المئوية لعام 1975 م فقد كانت بنحو 32,4% مقارنة بالعام السابق 1974 م، وقدر الرقم القياسي لتلك السنة بنحو (455,2).

واستمرت مخصصات النفقات الجارية بالارتفاع طيلة السنوات التالية ووصلت القمة عام 1983 م حيث بلغت 1520,4 مليون د. ل. وهذا المبلغ هو أكبر ثلاث مرات ونصفاً من حجم الإنفاق عام 1974 م، كما أنه يماثل أكثر من 11 ضعف ما أنفق عام 1969/68 م. وكان الرقم القياسي لتلك السنة (1207,6).

- وبالرغم من الانخفاض الذي حصل لعائدات النفط عام 1982 م وما تبعه من نقص في حجم الإنفاق العام تلك السنة، يلاحظ أن مخصصات الإنفاق الجاري استمرت في الازدياد خلال السنتين الماليتين 1982 و 1983 م، ولم تتناقص إلا عام 1984 م ولكن بنسبة مئوية بسيطة مقدارها 5,3% فقط (جدول 15).

ولكن الانخفاض الحقيقي لمخصصات الإنفاق الجاري حدث عام 1985 م

(1) الإنفاق الجاري للسنة المالية 1973 م يساوي الإنفاق الجاري لتسعة أشهر من عام 1973 م زائداً الإنفاق الجاري لثلاثة أشهر من عام 73/72 م ويكون المجموع 300,2 مليون د. ل.

حيث بلغ 1200,0 مليون د.ل. (نسبة النقيصة المئوية 21% مقارنة بسنة 1983 م). ثم ازدادت مخصصات الإنفاق الجاري مرة ثانية بعد تحسن الوضع في سوق النفط الدولية عام 1986 م وكانت نسبة الزيادة المئوية للإنفاق الجاري في تلك السنة 13,7%.

وبالرغم من انخفاض مخصصات الإنفاق الجاري عام 1985 م إلى أدنى حد لها، إلا أنها لا زالت تماثل أكبر من ثمانية أضعاف حجم الإنفاق الجاري لسنة الأساس 1969/68 م وكان الرقم القياسي (953,1).

3-2 - توزيع الإنفاق الجاري بين الإدارات الشعبية (الأمانات العامة والنوعية):

إن لتوزيع النفقات الجارية على الأمانات والمصالح المركزية المختلفة في الاقتصاد الوطني، دلالات كثيرة ذات صبغة اقتصادية واجتماعية وسياسية.

فإذا ارتفعت نفقات الدفاع الوطني فإن ذلك يعني وجود عوامل للصراع الداخلي أو الخارجي. كما أن اتساع حجم الخدمات والفعاليات الاجتماعية يظهر المستوى التعليمي لأفراد المجتمع الواحد. فإذا ازدادت نفقات التعليم والصحة بالنسبة إلى إجمالي النفقات الجارية فإن ذلك دليل آخر على انخفاض المستوى العلمي والصحي وضرورة العمل على رفع هذا المستوى إلى الأمثل.

ولتبيان كيفية توزيع الإنفاق الجاري بين الأمانات (القطاعات) المختلفة، يعتمد على الجداول الأربعة (رقم 16-20) والتي تغطي فترة زمنية طوالها 18 سنة، من السنة المالية 1969/68 م ولغاية 1986 م.

ويمكن تلخيص ما توضحه الجداول في النقاط التالية:

- تشير البيانات المدرجة في الجداول الأربعة إلى الأهمية النسبية لكل قطاع من القطاعات الإنتاجية أو الخدمية:

ففي عام قبل الثورة 1969/68 م كانت المصروفات الفعلية لوزارة الداخلية في المرتبة الأولى حيث بلغت نسبتها المئوية 25,5% من إجمالي المصروفات الفعلية، تليها في المرتبة الثانية مصروفات التعليم والتربية (21,8%)، وفي المرتبة

جدول رقم (16)

المصروفات الفعلية في الميزانية الإدارية للسنوات 1969/68-1975 م

مليون د. ل.

القطاعات	69/68		70/69		71/70		72/71		73/72		73(*)		1974		1975	
	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%
1 - التعليم والتربية	27,4	21,8	31,6	19,9	36,3	20,6	45,2	19,4	60,0	22,8	23,4	14,2	91,9	21,2	114,7	20,0
2 - الصحة	غ. م.		15,8	9,9	19,2	10,9	23,2	10,0	27,1	10,3	19,0	8,1	39,4	9,1	52,6	9,1
3 - الداخلية	32,5	25,9	29,5	18,6	27,6	15,6	27,9	12,0	27,7	10,5	15,8	6,7	31,9	7,3	36,8	6,4
4 - المواصلات	10,1	8,0	10,6	6,7	11,6	6,6	12,8	5,5	14,5	5,5	8,5		12,3	2,8	15,6	2,7
5 - الزراعة	5,4		6,3		6,7		7,4		8,9		5,8		11,9	2,7	14,6	2,5
6 - الخزانة	3,0		3,1		3,0		3,2		3,8		3,9		6,5		8,3	
7 - العدل	3,4		3,7		3,9		4,8		4,6		3,2		6,3		8,4	
8 - الشؤون الاجتماعية	4,3		2,0		2,1		3,0		3,8		1,7		4,4		5,8	
9 - الإسكان والمرافق	7,1		6,3		6,0		5,6		5,9		4,3		8,4		4,4	
10 - الخدمة العامة	4,1		3,3		2,9		3,5		3,0		1,0		1,9		2,5	
11 - الصناعة	1,1		1,4		1,2		0,6		0,7		0,6		1,5		2,0	
12 - النفط	0,5		0,8		0,8		0,5		0,4		0,3		0,5		1,0	
13 - التخطيط والبحث العلمي	0,4		0,7		0,6		0,5		0,6		0,5		0,7		1,0	
14 - الخارجية	1,9		2,0		2,2		4,5		2,0		2,3		3,5		8,4	
15 - الاقتصاد	0,7		0,7		0,9		0,3		0,4		0,2		0,6		0,7	
16 - أخرى +	24,0	19,1	41,0	25,8	51,5	29,1	89,2	38,4	99,5	37,8	133,0	56,7	211,3	48,8	296,3	51,7
المجموع	125,9		158,8		176,5		232,2		262,9		234,5		433,0		573,1	

المصدر: مصرف ليبيا المركزي: النشرة الاقتصادية، يناير/ مارس 1982 م، المجلد 22، العدد 1-2-3، جدول 33.

المصدر - ديوان المحاسبة.

+ يشمل المتفرقات والدعم.

(*) تسعة أشهر فقط.

جدول رقم (17) مخصصات الميزانية الإدارية (1977 م - 1978 م)

(بملايين الدنانير)

القطـــــاع	1977		1978	
	المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %
اللجنة الشعبية العامة	0,9	0,2	1,0	0,1
أمانة التخطيط	1,3	0,2	1,5	0,2
أمانة الداخلية	49,0	8,4	56,5	8,1
أمانة العدل	10,0	1,7	11,9	1,7
أمانة الخارجية	12,7	2,3	17,0	2,4
القوات المسلحة	80,1	13,7	130,0	18,7
أمانة التعليم والتربية	185,3	31,7	203,5	29,3
أمانة الإعلام والثقافة	4,1	0,7	3,8	0,5
أمانة الصحة	73,0	12,5	83,0	12,0
أمانة العمل والخدمة المدنية	3,8	0,7	4,0	0,6
أمانة الشؤون الاجتماعية والضمان الاجتماعي	8,0	1,4	7,0	1,0
أمانة الشباب	0,5	0,1	4,5	0,6
أمانة الإسكان	8,0	1,4	11,0	1,6
أمانة المواصلات	16,9	2,8	17,9	2,6
أمانة الزراعة والإصلاح الزراعي	18,5	3,2	20,0	2,9
أمانة الصناعة والثروة المعدنية	3,7	0,6	4,2	0,6
أمانة التجارة	1,0	0,2	1,1	0,2
أمانة النفط	0,7	0,1	0,8	0,1
أمانة الخزانة	9,0	1,5	9,7	1,4
أمانة السدود والموارد المائية	0,3	0,1	1,0	0,1
أمانة البلديات	1,4	0,2	3,0	0,4
أمانة النقل البحري	0,3	0,1	0,3	—
أمانة الكهرباء	2,0	0,3	5,5	0,8
متفرقات	22,1	3,8	25,6	3,7
دعم الهيئات والمؤسسات العامة	34,0	5,8	34,5	5,0
حساب الطوارىء	2,0	0,3	2,0	0,3
دعم البلديات	31,5	5,4	31,5	4,5
اعتمادات مرحّلة	—	—	—	—
مخصصات أخرى(*)	3,3	0,6	3,4	0,5
الإجمالـــي	**583,0**	**100**	**695,0**	**100**

(*) تشمل مخصصات مجلس قيادة الثورة (لعام 1977م) وأمانة الاتصال الخارجي، كما تشمل مخصصات كل من ديوان المحاسبة والجهاز المركزي للرقابة الإدارية.

جدول رقم (18)

مخصصات الميزانية الإدارية (1980 م - 1982 م)

(بملايين الدنانير)

البيـــان	1980		1981		1982 م	
	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%
اللجنة الشعبية العامة واللجان الشعبية العامة بالبلديات	4,9	0,5	10,1	0,9	11,8	0,9
اللجنة الشعبية العامة للعدل واللجان الشعبية للعدل بالبلديات	66,4	7,0	73,0	7,0	79,6	6,3
اللجنة الشعبية العامة للصحة واللجان الشعبية للصحة بالبلديات	127,8	13,5	142,6	13,6	168,4	13,4
اللجنة الشعبية العامة للاستصلاح الزراعي وتعمير الأراضي واللجان الشعبية لاستصلاح وتعمير الأراضي بالبلديات	22,9	2,4	26,9	2,6	34,3	2,7
اللجنة الشعبية العامة للإسكان واللجان الشعبية للإسكان بالبلديات	11,5	1,2	12,8	1,2	15,1	1,2
اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد(*) واللجان الشعبية للاقتصاد بالبلديات	2,0	0,2	2,7	0,3	3,5	0,3
اللجنة الشعبية العامة للخزانة واللجان الشعبية للخزانة	11,3	1,2	12,1	1,2	16,7	1,3
اللجنة الشعبية العامة للصناعات الخفيفة واللجان الشعبية للصناعات الخفيفة	5,0	0,5	7,8	0,7	8,0	0,6

البيان	1980		1981		1982	
	م	%	م	%	م	%
اللجنة الشعبية العامة للتعليم واللجان الشعبية للتعليم	224,6	23,6	252,0	24,0	292,0	23,2
اللجنة الشعبية العامة للكهرباء واللجان الشعبية للكهرباء	70,7	7,4	72,9	6,9	88,0	7,0
اللجنة الشعبية العامة للمواصلات والنقل البحري واللجان الشعبية للمواصلات والنقل البحري	55,0	5,8	69,8	6,6	83,1	6,6
اللجنة الشعبية العامة للرياضة الجماهيرية واللجان الشعبية للرياضة الجماهيرية	5,0	0,5	5,9	0,6	10,8	0,9
اللجنة الشعبية العامة للتخطيط واللجان الشعبية للتخطيط	1,5	0,2	1,6	0,2	2,5	0,2
اللجنة الشعبية العامة للخدمة العامة واللجان الشعبية للخدمة العامة	5,0	0,5	5,6	0,5	7,7	0,6
اللجنة الشعبية العامة للضمان الاجتماعي واللجان الشعبية للضمان الاجتماعي	9,0	0,9	15,0	0,1	81,1	1,4
اللجنة الشعبية العامة للمرافق واللجان الشعبية للمرافق	74,3	7,8	79,1	7,5	91,9	7,3
اللجنة الإدارية للإعلام الثوري	14,0	1,5	16,0	1,5	20,0	1,6
اللجنة الشعبية للمكتب الشعبي للاتصال الخارجي	16,0	1,7	16,0	1,5	20,0	1,6

البيـــان	1980 م	1980 %	1981 م	1981 %	1982 م	1982 %
القوات المسلحة	155,0	16,3	165,0	15,7	210,0	15,7
أمانة النفط	0,7	0,1	0,7	0,1	1,0	1,0
أمانة الصناعات الثقيلة	1,5	0,2	1,6	0,2	2,0	2,0
المتفرقات	55,2	5,8	50,8	4,8	60,0	4,8
دعم الهيئات	5,3	0,6	7,2	0,7	9,0	0,7
حساب الطوارىء	2,0	0,2	2,0	0,2	1,5	0,1
مخصصات أخرى	3,4	0,4	—	—	—	—
الإجمالي	950,0	100,0	1050,0	100,0	1255,0	100,0

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، التقرير السنوي السادس والعشرون لعام 1981، ص ص 62-63.

(*) تم دمج أمانة الاقتصاد وأمانة الصناعات الخفيفة في أمانة واحدة.

جدول رقم (19)

مخصصات الميزانية الإدارية (1983 م - 1985 م)

(بملايين الدنانير)

البيـــان	1983 المبلغ	1983 %	1984 المبلغ	1984 %	1985 المبلغ	1985 %
اللجنة الشعبية العامة	5,9	0,4	5,6	0,4	5,7	0,5
أمانة العدل	13,1	0,9	13,3	0,9	24,2	2,0
أمانة الصحة	42,0	2,8	45,0	3,1	49,0	4,1
أمانة الاستصلاح الزراعي وتعمير الأراضي	9,8	0,6	9,4	0,7	9,7	0,8
أمانة الاسكان	7,5	0,5	5,5	0,4	3,1	0,3
أمانة الاقتصاد والصناعات الخفيفة	4,4	0,3	3,6	0,2	3,3	0,3

البيـــان	1983		1984		1985	
	م	%	م	%	م	%
أمانة الخزانة	7,5	0,5	6,9	0,5	5,5	0,5
أمانة التعليم	85,3	5,6	85,8	5,9	25,4	2,1
أمانة الجامعات	—	—	—	—	65,0	5,4
أمانة الكهرباء	56,6	3,7	955,9	3,9	3,9	0,3
أمانة الطاقة	—	—	—	—	4,0	0,3
أمانة المواصلات والنقل البحري	12,0	0,8	12,5	0,9	14,5	1,2
أمانة الرياضة الجماهيرية	3,5	0,2	3,0	0,2	4,0	0,3
أمانة التخطيط	1,8	1,1	1,5	0,1	1,4	0,1
أمانة الخدمة العامة	1,7	1,1	1,5	0,1	1,7	0,1
أمانة الضمان الاجتماعي	6,5	0,4	5,3	0,4	5,5	0,5
أمانة المرافق	4,7	0,3	3,3	0,2	0,9	0,1
أمانة الاعلام	22,0	1,4	22,0	1,5	24,0	2,0
أمانة النفط	0,7	0,05	0,7	0,05	0,9	0,1
أمانة الصناعة الثقيلة	1,2	1,0	1,0	0,07	1,0	0,08
المكتب الشعبي للاتصال الخارجي	22,0	1,4	22,0	1,5	22,5	1,9
القوات المسلحة	300,0	19,7	340,0	23,6	—	—
المتفرقات	60,0	3,9	58,0	4,0	60,1	5,0
دعم الهيئات	9,0	0,6	6,4	0,4	5,5	0,5
حساب الطوارىء	1,5	0,1	1,0	0,07	1,5	0,1
إجمالي مخصصات الأمانة والمصالح المركزية	678,7	44,6	709,2	49,2	342,2	28,5
إجمالي مخصصات اللجان الشعبية للبلديات	841,6	55,4	731,0	50,8	857,7	71,5
الإجمالي	**1520,3**	**100,0**	**1440,2**	**100,0**	**1200,0**	**100,0**

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، التقرير السنوي التاسع والعشرون، ص 75.

جدول رقم (20)

مخصصات الميزانية الإدارية (1984 م - 1986 م)

(بملايين الدنانير)

البيــــان	1984		1985		1986	
	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%
اللجنة الشعبية العامة	5,6	0,4	5,7	0,5	5,7	0,4
أمانة العدل	13,3	0,9	24,2	2,0	24,3	1,8
أمانة الصحة	45,0	3,1	49,0	4,1	60,0	4,4
أمانة الاستصلاح الزراعي وتعمير الأراضي	9,4	0,7	9,7	0,8	9,7	0,7
أمانة الإسكان	5,5	0,4	3,1	0,3	3,5	0,3
أمانة التخطيط والاقتصاد ×	1,5	0,1	1,4	0,1	3,7	0,3
أمانة الصناعات الخفيفة ×	3,6	0,2	3,3	0,3	2,1	0,2
أمانة الخزانة	6,9	0,5	5,5	0,5	6,5	0,5
أمانة التعليم	85,8	5,9	25,4	2,1	20,7	1,5
أمانة البحث العلمي	—	—	—	—	7,7	0,6
أمانة الجامعات	—	—	65,0	5,4	64,4	4,7
أمانة الكهرباء	55,9	3,9	3,9	0,3	4,0	0,3
أمانة الطاقة	—	—	4,0	0,3	4,0	0,3
أمانة المواصلات والنقل البحري	12,5	0,9	14,5	1,2	14,5	1,1
أمانة الرياضة الجماهيرية	3,0	0,2	4,0	0,3	3,6	0,3
أمانة الخدمة العامة	1,5	0,1	1,7	0,1	1,7	0,08
أمانة الضمان الاجتماعي	5,3	0,4	5,5	0,5	10,0	0,7
أمانة المرافق	3,3	0,2	0,9	0,1	0,6	0,03
أمانة النفط	0,7	0,05	0,9	0,1	0,9	0,06
أمانة الإعلام	22,0	1,5	24,0	2,0	26,5	1,9
أمانة الصناعات الثقيلة	1,0	0,07	1,0	0,08	0,7	0,05
المكتب الشعبي للاتصال الخارجي	22,0	1,5	22,5	1,9	22,5	1,6
القوات المسلحة	340,0	23,6	—	—	—	—

البيـــان	1984		1985		1986	
	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%
المتفرقات	58,0	4,0	60,1	5,0	60,0	4,4
دعم الهيئات	6,4	0,4	5,5	0,5	7,4	0,5
حساب الطوارىء	1,0	0,07	1,5	0,1	1,5	0,08
إجمالي مخصصات الأمانات والمصالح المركزية	709,2	49,2	342,3	28,5	366,2	26,8
إجمالي مخصصات اللجان الشعبية للبلديات	731,0	50,8	857,7	71,5	998,1	73,2
الإجمالي	**1440,2**	**100,00**	**1200,0**	**100,00**	**1364,3**	**100,00**

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، التقرير السنوي الثلاثون لعام 1985، ص 62.

الثالثة جاءت مصروفات أخرى (تشمل الدعم والمتفرقات) بنسبة 19,1% من إجمالي المصروفات الفعلية.

- تغيرت الصورة في السنة المالية 1970/69 م حيث ازدادت الأهمية النسبية للمخصصات الأخرى (الدعم والمتفرقات) وبلغت نسبتها المئوية (25,8%). تليها نفقات التعليم والتربية (19,8%) وفي المرتبة الثالثة الداخلية (15,6%). أما قطاع الصحة فكان نصيبه المرتبة الرابعة.

وبقيت هذه الصورة مع بعض الاختلاف حتى عام 1973 م حيث أخذت المخصصات الأخرى مركز الصدارة (56,7%) تليها مصروفات التعليم (24,2%) ثم في المرتبة الثالثة الصحة. واحتلت وزارة الداخلية المرتبة الرابعة طيلة الفترة 73-1975 م.

من هذا يتبيّن بأن هدف القيادة السياسية كان طيلة الفترة 70/69 وحتى عام 1975 م، هو الرفع من المستوى المعاشي للمجتمع ودعم أسعار المواد إضافة إلى

رفع مستواه التعليمي والصحي وإحلال الأمن والعدل في الاقتصاد الوطني.

- في الميزانيات الإدارية للسنوات 77-1982 م تبدلت الأهمية النسبية للقطاعات العامة:

جاءت مخصصات أمانة التعليم في المقدمة، تليها مخصصات القوات المسلحة وفي المرتبة الثالثة مخصصات أمانة الصحة.

إن إعطاء الأهمية النسبية للتعليم والقوات المسلحة والصحة تبيّن أن القيادة السياسية مصرّة ومصممة على مواصلة سياساتها منذ قيام الثورة، وهي الرفع من المستوى العلمي والصحي وضرورة تقوية الجيش للدفاع عن الوطن والأمة.

- وعندما يراد مناقشة مخصصات الميزانية الإدارية للسنوات 1984-1986 م تتشوش وتختلط الصورة تماماً. والسبب في ذلك يرجع إلى تغيير طريقة توزيع الموارد المالية بين الأمانات والمصالح المركزية واللجان الشعبية للبلديات كما ذكر ذلك في الصفحات السابقة.

وقد جاءت مخصصات القوات المسلحة[1] في مركز الصدارة (23,6%) عام 1984 م ولم تذكر مخصصات القوات المسلحة بعد عام 1984 م إطلاقاً.

أما مخصصات أمانة التعليم المركزية فقد بلغت 85,8 مليون د.ل. أي ما يماثل نسبة 5,9% من إجمالي المخصصات لعام 1984 م. ولا نعلم كم خصص لأمانات التعليم بالبلديات. تليها في المرتبة مخصصات متفرقة 4% ثم أمانة الكهرباء 3,9%. وفي عام 1985 م جاءت مخصصات أمانة الجامعات في المرتبة الأولى 5,4% تليها مخصصات متفرقة 5,0% ثم مخصصات أمانة الصحة 4,1% من إجمالي المخصصات لعام 1985 م. وبقيت هذه الصورة أيضاً في عام 1986 م.

وفي الحقيقة لا نعلم هل أن هذه الأهمية النسبية في توزيع الموارد تبقى ثابتة عند توزيع الموارد المالية على الأمانات النوعية في البلديات المختلفة أم لا.

(1) القوات المسلحة تعتبر من الإدارات المركزية مثلها مثل مكتب الاتصال الخارجي.

- إن الجهاز الإداري في ليبيا لم يستقر بعد. فالأمانات المختلفة تشكّل ثم تلغى أو تندمج مع أخرى بعد فترة. وعدم الاستقرار هذا يثير العديد من المشاكل والمصاعب الإدارية، إضافة إلى الخسائر والتبذير في الموارد المالية وصعوبة توزيع الموارد المالية والمخصصات بين الأمانات المختلفة.

فالبيانات المدرجة في الجداول الأربعة تشير إلى المصروفات الفعلية للوزارات المختلفة خلال الفترة الزمنية منذ قيام ثورة الفاتح حتى عام 1975 م.

وفي عام 1977 م بدأ التوزيع بصورة مركزية لأمانة اللجنة الشعبية العامة والأمانات العامة المختلفة ـ ومنذ عام 1980 م بدأ تخصيص الموارد المالية للجنة الشعبية العامة واللجان الشعبية العامة بالبلديات ومخصصات للجان الشعبية العامة (الأمانات العامة) والتي تشتمل أيضاً على مخصصات اللجان الشعبية النوعية بالبلديات. ولكن مع بداية السنة المالية 1984 م أخذ التخصيص في الموارد المالية صيغة جديدة حيث يتم التوزيع بصورة مركزية أولاً حسب الأمانات والمصالح المركزية، ثم بصورة لامركزية ثانياً حسب اللجان الشعبية للبلديات. وهذا ما تظهره مخصصات الميزانية الإدارية للسنوات 84-1986 م حيث بلغت المخصصات الإجمالية للأمانات والمصالح المركزية 709,2 مليون د.ل. عام 1984 م (أي ما يماثل نسبة 49,2% من إجمالي المخصصات). أما مخصصات اللجان الشعبية بالبلديات فقد بلغت 731,0 مليون د.ل. (أي ما يعادل نسبة 50,8% من إجمالي المخصصات لعام 1984 م).

وقد تغيرت الصورة والنسب المئوية عام 1986 م، إذ بلغت مخصصات الأمانات والمصالح المركزية 366,2 مليون د.ل. (26,8% من إجمالي المخصصات)، بينما كانت حصة اللجان الشعبية بالبلديات 998,1 مليون د.ل. (73,2% من إجمالي المخصصات لعام 1986 م).

من هذا يتبيّن بأن التركيز في توزيع الموارد المالية يتّجه نحو اللامركزية بصورة أكبر، ثم الاعتماد المتزايد على دور اللجان الشعبية النوعية في البلديات المختلفة والتقليل من أهمية ودور اللجان الشعبية العامة المركزية.

- وعند مقارنة نسبة المصروفات الفعلية أو المخصصات في الميزانية الإدارية

على القطاعات الإنتاجية (زراعة، صناعة ونفط) مع نسبة المصروفات والمخصصات للقطاعات الخدمية، يظهر بأن مصروفات القطاعات الأولى (الإنتاجية) لا تتجاوز طيلة الفترة موضوع الدراسة نسبة 5,5% من إجمالي المصروفات. وهذه إشارة ذات مغزى اقتصادي مهم ألا وهو الاهتمام الأكبر بالخدمات وتفضيلها على القطاعات الإنتاجية. كما أن عدد العاملين في القطاعات الخدمية أكبر بكثير من عددهم في القطاعات الإنتاجية[1].

- ونتيجة لهذا الإنفاق الجاري المتزايد على قطاعي التعليم والصحة فقد ارتفعت نسبة المتعلمين إلى إجمالي عدد السكان في ليبيا وذلك من 16% عام 69/68 م إلى 36% عام 1985م. وقد انخفضت نسبة الأمية بين الكبار (أكثر من 10 سنوات) إلى 15% للرجال ونسبة 38% للنساء، بعد أن كانت 32% للرجال و 73% للنساء عام 1973 م[2].

كذلك ارتفع العمر المتوقع عند الولادة من 47 سنة عام 1960 م إلى 57 عام 1977 م، وقد انخفض عدد الأفراد المراجعين للطبيب الواحد من 5800 فرد عام 1960 م إلى 1020 فرداً عام 1976 م[3].

3 ـ الإنفاق التنموي:

ازداد تدخّل القطاع العام في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، حيث لعبت موارد النفط دوراً هاماً في تنمية القطاعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، والتي بقيت متخلّفة لمدة طويلة بسبب الاستعمار الإيطالي واستغلال موارد البلاد الاقتصادية على نحو سلبي أدى إلى استمرار حالات الفقر والجهل والتخلّف بكل صوره وأشكاله الراهنة.

ولهذا فقد أصبح تدخل القطاع العام في المجال الاقتصادي ضرورياً بل ملحاً

---

(1) ميثم صاحب عجام وآخرون: دور وأهمية العمالة الوطنية في تطوير القطاع الصناعي والاعتماد على الذات، مركز البحوث الصناعية، طرابلس، 1987 م، ص 19.

(2) أمانة التخطيط، خطة التحول الاقتصادي والاجتماعي 81-1985 م، ص 81.

(3) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العام 1979 م، ص 52.

من أجل القضاء على مظاهر التخلف أولاً، ثم من أجل التنمية والتقدم الاقتصادي والاجتماعي ثانياً، رغم ما تتعرض له عملية التنمية من مصاعب سياسية واجتماعية مختلفة، وذلك عن طريق سياسات إيجابية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتي تترجم في أغلب الأحيان في صورة خطط تنموية تتحدد فيها الأهداف العامة والوسائل المراد اتباعها وصولاً إلى الأهداف الموضوعة.

وقد وضعت ونفذت منذ قيام الثورة 1969 م وحتى الآن ثلاث خطط تنموية تغطي في مجموعها الفترة الزمنية الواقعة بين 73-1985 م.

ولمعرفة التطوّر الذي حدث في حجم الإنفاق التنموي، يعتمد على البيانات المدرجة في الجدول رقم (15) والتي يمكن مناقشتها في الجزء التالي:

3-1 ـ تطوّر الإنفاق التنموي في ليبيا:

من البيانات المدرجة في الجدول 15 يتضح بأن الإنفاق التنموي قد تزايد بصورة مستمرة سنة بعد أخرى نتيجة لارتفاع العائدات النفطية. وكان تطوّر النفقات التنموية الفعلية ومخصصات ميزانيات التنمية (التحول) كالآتي[1]:

ـ بلغ حجم الإنفاق التنموي الفعلي عام 69/68 م (سنة الأساس) 123,0 مليون د.ل.، وقد انخفض هذا الإنفاق في السنة المالية التالية 70/69 م إلى 113,0 مليون د.ل. (النسبة المئوية للنقيصة كانت 8,1%). وقد يكون سبب هذا الانخفاض هو تحديد المصروفات على مشاريع التنمية خلال الستة أشهر الأولى من قيام ثورة الفاتح أولاً، وتخصيص نسبة أكبر من العائدات النفطية للإنفاق الجاري (الخدمات) ثانياً، كما جاء ذكر ذلك في الجزء السابق.

ولكن في السنة المالية الأولى للثورة 1971/70 م ازداد الإنفاق التنموي الفعلي حتى وصل قيمة 146,0 مليون د.ل. وكانت نسبة الزيادة المئوية تقدر بنحو 18,7% مقارنة بسنة الأساس.

---

(1) إن نفقات ميزانية خطة التحول تشتمل على بندين اثنين:
ـ نفقات الاستثمار الثابت (إقامة المشاريع مع التجهيزات).
ـ نفقات استثمارية أخرى (دراسة الجدوى وإعداد التصاميم وغيرها).

– قفزت النفقات التنموية الفعلية في السنة المالية التالية 72/71 م حتى وصلت 248,0 مليون د.ل. (الرقم القياسي يماثل 201,6). وبدأت النفقات التنموية الفعلية بالازدياد سنة بعد أخرى حتى وصلت عام 1974 م (عام ارتفاع أسعار النفط العالمية) مقدار 866,0 مليون د.ل. وبلغت نسبة الزيادة المئوية 69,9% مقارنة بالسنة التي قبلها 1973 م[1]. وقدر الرقم القياسي لتلك السنة بنحو 704,1 (جدول 15).

– لقد حدثت قفزتان تنمويتان خلال السنتين الماليتين 1979 م و 1980 م على التوالي (سنوات نهاية خطة التنمية الثانية 76-1980 م) حيث ارتفعت النفقات التنموية الفعلية من 1371,3 مليون د.ل. عام 1978 م إلى 1868,8 مليون د.ل. عام 1979 م (نسبة الزيادة المئوية 36,3%). وارتفعت النفقات الفعلية مرة ثانية عام 1980 م حتى وصلت مقدار 2551,6 مليون د.ل. (نسبة الزيادة المئوية 36,5%). وهكذا قاربت النفقات التنموية الفعلية قرابة عشرين ضعف ما كانت عليه في سنة الأساس 69/68 م (الرقم القياسي يماثل 2074,5).

– ازدادت النفقات التنموية الفعلية ووصلت القمة عام 1981 م حيث بلغ حجم الإنفاق التنموي الفعلي 2872,8 مليون د.ل. (وقدر الرقم القياسي بنحو 2335,6 مقارنة بسنة الأساس). وبعد هذه القمة بدأ التناقص المتواصل للنفقات التنموية نتيجة لانخفاض العائدات النفطية عام 1982 م. وانخفضت النفقات التنموية تلك السنة بنسبة 17,7% مقارنة بعام 1981 م. وفي السنوات التالية كانت نسبة التناقص المئوية 11,4%، 12,5%، 28,6% خلال السنوات 83-1985 م على التوالي. ورغم هذا التناقص في الإنفاق التنموي الفعلي إلا أن حجم الإنفاق عام 1985 م لا زال يماثل قرابة عشرة أضعاف ما كان ينفق في سنة الأساس 1969/68 م.

وفي عام 1986 م ازداد حجم المخصصات التنموية حتى وصل 1700 مليون د.ل. (نسبة الزيادة المئوية مقارنة بعام 1985 كانت 29,6%). ولكن رغم هذه

(1) النفقات التنموية لمدة تسعة أشهر من عام 1973 زائداً النفقات التنموية لمدة ثلاثة أشهر من عام 1973/72 م تساوي النفقات التنموية لعام 1973 م ومقدارها 515,250 مليون د.ل.

الزيادة في المخصصات التنموية، فإنها لا تساوي إلا نسبة 59,17% من إجمالي النفقات التنموية لعام 1981 م.

2-3 ـ توزيع الإنفاق التنموي بين القطاعات الاقتصادية الإنتاجية والخدمية:

يعد الإنفاق التنموي الاستثماري أحد المؤشرات الاقتصادية لأهداف القيادة السياسية. فإذا كان التركيز على الزراعة أو الصناعة، فإن ذلك دليل ومؤشر على رغبة القيادة السياسية في تحقيق زيادة الإنتاج والاكتفاء الذاتي وتقليل الاستيرادات من الخارج وتصنيع المواد الخام بدلاً من تصديرها وهي في حالتها الطبيعية.

وإذا كان التركيز على الإسكان، فإن ذلك مؤشر على هدف القيادة في رفع المستوى المعاشي وتوفير السكن المناسب والكريم للمواطنين، والقضاء النهائي على الأكواخ، وتقديم الخدمات الاجتماعية بأنواعها.

وإذا كان التركيز على المواصلات والنقل والكهرباء أو الماء، فإن في ذلك دلالة على أن هدف القيادة هو تسهيل عملية النقل والمواصلات وربط أرجاء البلاد بعضها بالبعض الآخر وتوصيل الكهرباء والماء إلى كل مواطن. ووضع وتوسيع البنية الاقتصادية الأساسية للاقتصاد الوطني.

وعند مقارنة البيانات الواردة في الجداول الثلاثة رقم (21-22-23) والخاصة بالمصروفات الفعلية ومخصصات التنمية والتي تغطي الفترة الزمنية التي تشملها خطط التنمية والتحوّل الاقتصادي والاجتماعي تتبين النقاط التالية:

ـ كان الاهتمام منصباً في خطة التنمية **الأولى 73-1975** م بالدرجة الأولى على القطاعات الثلاثة على التوالي (الزراعة والإسكان والصناعة) حيث بلغت نسبة الإنفاق على الزراعة 25,8% عام 1974 (26,6% عام 75 م) يليه قطاع الإسكان بنسبة 16,9% عام 74 م (13,9% عام 75 م) وقطاع الصناعة بنسبة 12,3% عام 74 م (10,8% عام 1975 م).

وعند احتساب مجموع ما أنفق على القطاعات الإنتاجية (زراعة وصناعة) نجده يشكّل نسبة 45% من مجموع النفقات الفعلية التنموية، بينما أنفق على

القطاعات الخدمية بما فيها الإسكان والكهرباء نسبة 55%. (36,4% عام 1975 م).

وهذا ما يؤكد بأن هدف القيادة السياسية من الخطة الأولى هو زيادة الإنتاج الزراعي والصناعي ثم توفير السكن المناسب للمواطنين. وكان الاهتمام منصباً على تقديم الخدمات الاجتماعية (تعليم وصحة) إضافة إلى إقامة وتوسيع البنية الاقتصادية الأساسية.

- تبدلت الصورة والاهتمام في خطة التحول 76-1980 م، حيث احتلت الزراعة المرتبة الأولى طوال الفترة 76-79 م وتراوحت نسبة الإنفاق التنموي الفعلية على هذا القطاع ما بين 19,2% و25,0% من إجمالي الإنفاق التنموي.

أما المرتبتان الثانية والثالثة فقد تنافست عليهما قطاعات الصناعة، الإسكان، الكهرباء والمرافق. وكان متوسط النسبة المئوية للمصروفات الفعلية على قطاع الزراعة خلال سنوات الخطة 76-1980 م يقدر بنحو 21,6%، وقطاع الصناعة 14,4%، وقطاع النقل والمواصلات 14,0% من إجمالي المصروفات الفعلية للفترة نفسها.

ولكن المدهش حقاً أنه خلال سنوات الخطة 76-1980 م كان الاهتمام الأكبر منصباً أيضاً على القطاعات الخدمية، إذ بلغت النسبة المئوية للنفقات التنموية الفعلية (55,6%، 60,2%، 61,6% و67,6%) خلال السنوات 76-1979 م على التوالي. بينما كانت حصة القطاعات الإنتاجية (44,6%، 39,8%، 38,4% و32,4%) من إجمالي النفقات التنموية الفعلية للسنوات 76-79 على التوالي.

- وفي خلال سنوات خطة التحول الاقتصادي والاجتماعي (81-1985 م)، كانت الأهمية النسبية منصبة بالدرجة الأولى على قطاعات الصناعة والمواصلات والزراعة على التوالي، وكانت هذه القطاعات تتنافس فيما بينها على المراكز الثلاثة الأولى. وكان متوسط النسبة المئوية لما أنفق أو خصص لقطاع الصناعة طيلة سنوات الخطة (23,44%) ولقطاع المواصلات والنقل البحري (19,16%) ولقطاع الزراعة (14,06%) من إجمالي المصروفات الفعلية ومخصصات الميزانية 81-1985 م.

وقد صرفت فعلاً أو خصصت للقطاعات الإنتاجية نسبة مئوية تتراوح بين 31,4-37,4% خلال سنوات خطة التحول 81-1985 م، بينما حصلت القطاعات الخدمية على قرابة ثلثي المصروفات الفعلية أو المخصصات التنموية خلال الفترة نفسها.

- إن متوسط النسبة المئوية للمصروفات الفعلية أو المخصصات التنموية على قطاعي التعليم والقوى العاملة لم يتجاوز طوال الفترة موضوع الدراسة (74-1986 م)، نسبة 7% فقط من إجمالي المصروفات الفعلية أو المخصصات التنموية. من هذا نخلص إلى الاستنتاج التالي:

بالرغم من أهمية قطاعي التعليم والقوى العاملة، اللذين يعتبران المحرك الأساسي لعملية التنمية، ما دام الإنسان هو الوسيلة والهدف من التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن نسبة ما أنفق على هذين القطاعين لن يصل منذ قيام ثورة الفاتح حتى الآن نسبة 10% من إجمالي المصروفات على التنمية. وهذا أحد أهم المآخذ على واضعي ومنفذي خطط التنمية السابقة[1].

من هذا كله يتبين بأن السياسة الاقتصادية لم تبتعد عن أهدافها الأصلية في زيادة الإنتاج تحقيقاً للاكتفاء الذاتي وخفض الاستيرادات والاعتماد على الذات، إضافة إلى إقامة وتوسيع القاعدة الاقتصادية الأساسية في البلاد.

ولكن ورغم كل هذه الأهداف والإيجابيات، لا بد من القول بأن الاهتمام كان يجب أن تحظى به القطاعات الإنتاجية بالدرجة الأولى وقبل كل شيء تليها في المرتبة الثانية القطاعات الخدمية. فالقاعدة الإنتاجية هي الأساس في البناء الاقتصادي حاضراً ومستقبلاً.

ولا بدّ أن يحظى قطاع التعليم والقوى العاملة بالأهمية الكبرى بالنسبة للقطاعات الخدمية.

---

(1) ميثم صاحب عجام وآخرون: دور وأهمية العمالة الوطنية في تطوير القطاع الصناعي...، مصدر سابق، ص 67.

جدول رقم (21)
ميزانية التحول ـ المصروفات الفعلية

(بالمليون دينار)

القطاعـــــات	1974	%	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%	1979	%
1 ـ الزراعة	91,8	10,6	109,6	11,8	102,2	8,6	104,3	8,1	107,8	7,9	120,6	6,5
2 ـ استصلاح وتعمير الأراضي	132,1	15,2	132,6	14,4	182,8	15,4	158,6	12,4	162,0	11,8	238,7	12,8
3 ـ السدود والموارد المائية	—		—		3,1		4,9		12,0		20,4	
4 ـ التغذية والثروة البحرية	1,0		3,7		8,6		13,8		7,3		6,2	
5 ـ الصناعات والثروة المعدنية(*)	107,0	12,3	100,0	10,8	165,5	13,9	160,7	12,6	157,1	11,5	210,2	11,2
6 ـ النفط والغاز الطبيعي	56,8		52,9		67,3		67,6		80,0		93,4	
7 ـ الكهرباء	86,5	9,9	83,4	9,0	129,2	10,9	146,8	11,5	159,9	11,7	288,8	15,4
8 ـ التعليم والتربية	56,5		81,5		10,9		79,9		72,0		112,0	6,0
9 ـ الإعلام والثقافة	5,4		4,5		13,0		16,0		24,2		28,5	
10 ـ القوى العاملة	7,5		4,8		5,7		7,5		9,8		9,6	
11 ـ الصحة العامة	15,9		20,9		28,3		36,3		53,5		69,8	
12 ـ الشؤون الاجتماعية والضمان الاجتماعي	8,8		3,8		2,5		2,0		3,9		0,9	

13 ـ الشباب	—		—		1,6		8,5		6,0		18,7	
14 ـ الإسكان	146,9	16,9	128,3	13,9	138,3	11,6	175,1	13,6	152,7	11,1	167,8	8,9
15 ـ العدل	—		—		5,6		6,3		6,6		5,6	
16 ـ المرافق	55,7		87,2	9,4	109,9	9,3	126,3	9,9	149,7	10,9	231,6	12,3
17 ـ النقل والمواصلات	63,1		49,7		78,5		118,2	9,2	130,8	9,5	201,6	10,8
18 ـ النقل البحري	26,7		52,9		56,9		47,1		67,4		35,0	
19 ـ التجارة والتسويق	2,6		2,6		1,9		2,5		5,8		6,4	
20 ـ التخطيط	1,7		4,8		5,4		2,0		2,8		3,0	
المجمــوع	**866,0**		**923,2**		**1187,2**		**1280,3**		**1371,3**		**1868,8**	

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، النشرة الاقتصادية، يوليو/ ديسمبر 1983 م، جدول رقم 32.

الأرقام الخاصة بالسنوات 1980-1983 م أخذت عن:

مصرف ليبيا المركزي، النشرة الاقتصادية، يوليو/ سبتمبر 1985 م، جدول رقم 32.

(*) تتكوّن من الصناعات الخفيفة والثقيلة.

جدول رقم (22)

ميزانية التحول ـ المصروفات الفعلية للسنوات 1980-1983

(بالمليون دينار)

القطاعـــات	1980(*)	%	1981	%	1982	%	1983	%
1 ـ الزراعة	—		—		—		—	
2 ـ استصلاح وتعمير الأراضي	489,9	19,2	487,5	16,9	308,6	13,0	252,9	12,0
3 ـ السدود والموارد المائية	—		—		—		—	
4 ـ التغذية والثروة البحرية	—		—		—		—	
5 ـ الصناعات الخفيفة	173,2	6,8	128,0	4,5	113,2	4,8	70,8	3,4
6 ـ الصناعات الثقيلة	410,0	16,1	402,4	14,0	296,5	12,5	384,9	18,4
7 ـ النفط والغاز الطبيعي	55,3		57,6		25,2		19,0	
8 ـ الكهرباء	328,5	12,9	195,4	6,8	198,2	8,4	322,4	10,6
9 ـ التعليم والتربية	137,1	5,4	191,7	6,7	182,5	7,7	133,9	6,4
10 ـ الإعلام والثقافة	31,6		22,5		23,8		19,1	
11 ـ القوى العاملة	10,8		15,9		11,8		8,5	
12 ـ الصحة العامة	69,1		115,6	4,0	84,0		—	
13 ـ الشؤون الاجتماعية والضمان الاجتماعي	6,7		16,1		11,6		68,7	
14 ـ الرياضة الجماهيرية	16,7		16,0		24,8		7,2	

15 ـ الإسكان	224,0	8,8	—		—		20,1	
16 ـ العدل	6,4		296,3	10,3	230,1	9,7	198,0	9,4
17 ـ المرافق	113,4	4,4	343,4	11,9	258,9	10,9		
18 ـ النقل والمواصلات	—		—		—		255,4	12,2
19 ـ النقل البحري	390,1	15,3	405,0	14,1	511,4	21,6	378,4	18,1
20 ـ الاقتصاد	85,0		170,6	5,9	80,4	3,4	51,9	2,5
21 ـ التخطيط	3,8		8,3		4,9		5,1	
المجمـــوع	**2551,6**		**2872,8**		**2365,9**		**2096,3**	

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، النشرة الاقتصادية، يوليو/ سبتمبر 1985 م، جدول رقم 32.

* ابتداءً من عام 1980 م وزعت بين الصناعات الخفيفة والاقتصاد.

جدول رقم (23)
مخصصات ميزانية التحول للسنوات
1984 م - 1986 م

(بملايين الدنانير)

القطـــاع	1984		1985		1986	
	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%
الاستصلاح الزراعي وتعمير الأراضي	302,0	14,3	239,2	14,1	210,0	12,4
الصناعات الخفيفة	85,0	4,0	64,8	3,8	70,0	4,1
الصناعات الثقيلة	375,0	17,8	189,5	11,1	200,0	11,7
النفط واستغلال الغاز	25,0	1,2	125,5	7,4	115,0	6,8
الكهرباء	182,0	8,6	169,5	10,0	170,0	10,0
التعليم والتربية	134,6	6,1	117,4	6,9	85,0	5,0
الإعلام والثقافة	15,0	0,7	14,4	0,8	12,0	0,7
القوى العاملة	10,0	0,5	10,2	0,6	10,0	0,6
الصحة	65,7	3,1	55,2	3,2	50,0	2,9
الضمان الاجتماعي	8,0	0,4	3,7	0,2	5,0	0,3
الرياضة الجماهيرية	15,0	0,7	11,0	0,6	8,0	0,5
الإسكان	198,7	9,4	168,6	9,9	140,0	8,2
المرافق	198,5	9,4	210,6	12,4	150,0	8,8
المواصلات والنقل البحري	332,3	15,8	244,0	14,4	200,0	11,7
الاقتصاد	50,0	2,4	29,8	1,8	25,0	1,5
التخطيط	12,5	0,6	6,0	0,4	5,0	0,3
الطاقة الذرية	68,0	3,2	40,0	2,4	100,0	5,9
الجامعات	—	—	—	—	30,0	1,8
البحث العلمي	—	—	—	—	15,0	0,9
احتياطي المشاريع	32,7	1,5	0,2	0,01	100,0	5,9
المجمــوع	**2110,0**	**100,0**	**1700,0**	**100,0**	**1700,0**	**100,0**

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، التقرير السنوي الثلاثون لعام 1985 م، ص 60.

4 ـ مقارنة بين الإنفاق الجاري والإنفاق التنموي في ليبيا للسنوات 70/69 م ـ 1986 م:

عند مقارنة التطور الذي حدث للإنفاق الجاري والإنفاق التنمـوي والمدرجـة بيـاناتهـا في الجدول رقم (15)، تتضـح بعض النقاط ذات الأهميـة الاقتصـاديـة البالغة التي تناقش كالآتي:

ـ إن حجم الإنفـاق الجاري كـان في عام الثـورة 1970/69 م يفـوق الإنفـاق التنمـوي بنسبة مئـوية مقـدارها 40,5%. وكـذلك في السنـة الماليـة 1971/70 م كانت النسبة المئوية لزيادة الإنفاق الجاري إلى الإنفاق التنموي تعادل 20,9%.

وقد تبدلت الصورة والأهمية النسبية للإنفاق الجاري بعد العام الأول للثورة، حيث أخذ الإنفاق العام بالازدياد المطرد سنة بعد أخرى نتيجة لـزيادة عـائدات النفط. وأخذت نسبة الإنفاق الجاري بالتناقص مقارنة بالإنفاق التنمـوي، حتى وصلت هـذه النسبة المئـوية إلى أدنى مستـوى لها عـام 1981 م حيث بلغت نسبة الإنفاق الجاري إلى الإنفاق التنموي 36,5% من إجمـالي الإنفاق التنمـوي لتلك السنة.

وبعـد انخفاض عـائدات النفط عـام 1982 م بدأت النسبـة المئويـة للإنفـاق الجاري تتحسن حتى وصلت 91,5% عام 1985 م ونسبـة 80,2% في السنة التي تليها (1986 م).

من هـذا يتبين بـأن الثورة قـد أعطت كـل اهتمامـاتهـا إلى الإنفـاق التنمـوي الاستثماري بصورة أكثر تركيزاً طوال فترة العشر سنوات عـلى التوالي (72/71 م ـ 1981 م)، وكـذلك في السنـوات التي تلت هذه الفـترة حسب زيـادة عـائـدات النفط.

ـ إن انخفـاض عائـدات النفط عـام 1982 م ومـا تبـع ذلـك من انخفـاض الإنفاق الجاري والإنفاق التنموي يبيّن ظاهرة اقتصادية ذات مغزى:

إن انخفـاض عائـدات النفط عـام 1982 م ومـا تبعـه من انخفـاض مبـاشر للإنفاق التنموي (الاستثماري) في السنة نفسها وذلـك من 2872,8 مليون د.ل.

عـام 1981 م إلى 2365,9 مليـون د. ل. عـام 1982 م (نسبـة النقيصـة المئـويــة 17,7%) أخذ الإنفاق التنمـوي بالتنـاقص المستمر سنـة بعد أخـرى حتى وصل أدنى مستوى له عام 1985 م حيث بلغ 1313,0 مليون د. ل. وهـذا المبلغ يعادل نسبة 45,6% من الإنفاق التنموي لعام 1981 م.

وبينما الإنفاق التنموي يتناقص، نجد أن الإنفاق الجـاري لم يتناقص إطـلاقاً مع تناقص عائدات النفط (الدخل) عام 1982 م، بل العكس لقد ازداد الإنفاق الجـاري في عام 1982 إلى 1255,0 مليـون د. ل. وكانت نسبـة الـزيـادة المئـويـة 11,9% مقارنة بعام 1981 م. وفي السنة التالية (1983 م) ازداد الإنفـاق الجاري مرة أخرى بنسبة 12,1% مقارنة بالسنة التي قبلها. ولم يتناقص الإنفاق الجـاري إلا في سنـة 1984 وبنسبـة ضئيلة (5,3%)، وحتى في عــام 1985 كـانت نسبــة نقيصة الإنفاق الجاري 16,7% فقط.

نخلص من ذلك إلى الاستنتاج التالي:

في حالة انخفاض عائـدات النفط (الدخـل) فإن أول مـا ينقص هو الإنفـاق التنموي الاستثماري بينما يبقى الإنفاق الجاري ثابتـاً أو يتزايـد، ولا يتناقص إلا بعـد فترة زمنيـة وبنسب مئويـة ضئيلة. وهذا مـا ينـطبق تمـامـاً مـع مبـدأ دالـة الاستهلاك والادخار (الاستثمار) قصيرة الأجل وطويلة الأجل[1]. وهذا مـا يؤكد مدى تأثير مبدأ المظاهر الاجتماعية (demonstration effect) على سياسة الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري. وهكذا فإن زيادة عائـدات النفط (الدخـل) تقود إلى زيادة الإنفاق الاستثماري (الادخار)، ولكن عنـد انخفاض هـذه العائـدات فإن أول ما ينقص هو الإنفاق التنموي (الاستثـمارات)، وهذه الـظاهرة مـوجودة في أغلب الدول النامية وخصوصاً المصدِّرة للنفط منها، وهي ذات مغزى اقتصادي واجتـماعي هام، يبـينّ مدى الاهتـمام بالاستهـلاك أولاً وقبل كـل شيء. وهـذه الظاهرة تؤيد ما جاء في الجزء السابق حول الاهتمام الأكبر بـالقطاعـات الخدميـة قبل القطاعات الإنتاجية في خطط التنمية.

---

(1) أبو القاسم الطبولي وآخرون: **أساسيات الاقتصاد**، مصدر سبق ذكره، ص 209.

5 ـ ظاهرة ازدياد الإنفاق العام:

أظهرت التجارب في أغلب دول العالم، بأن النفقات العامة في ازدياد مستمر سنة بعد أخرى، وذلك بغض النظر عن النظام السياسي والاقتصادي القائم أو مستوى التقدم والرقي لذلك البلد. وللتأكد من هذه الظاهرة ومدى صحتها بالنسبة للاقتصاد العربي الليبي، تعتمد البيانات الواردة في الجدول رقم (24)، والتي تبينّ بأن حجم الإنفاق العام في ليبيا قد ازداد من 65,2 مليون د.ل. عام 64/63 م حتى وصل إلى 1298,0 مليون د.ل. عام 1974 م، عندما ازدادت عائدات النفط. وأخذ الإنفاق العام يزداد بصورة متواصلة حيث وصل القمة في عام 1981 م عندها بلغ 3922,8 مليون د.ل. (الرقم القياسي يساوي 1137,0).

ونتيجة لانخفاض عائدات النفط عام 1982 م وما بعده تناقص الإنفاق العام تدريجياً، وذلك من 3620,9 مليون د.ل. عام 1982 م إلى 2511,0 مليون د.ل. عام 1985 م (النسبة المئوية للنقيصة 20,7%). ثم عاد الإنفاق العام بالازدياد مرة ثانية عام 1986 م حيث قدر بنحو 2064,0 مليون د.ل. بعد أن تحسنت أسعار النفط العالمية. وبلغت قيمة الإنفاق العام لسنة 1985 م مقدار 2511,0 مليون د.ل. وهذا ما يماثل نسبة 64% فقط من حجم الإنفاق العام لسنة 1981 م.

إن هذه الزيادة المتواصلة في الإنفاق العام قد تكون غير حقيقية (ظاهرية) وقد تخفي من ورائها بعض المؤشرات الاقتصادية، أو قد لا تعبّر أحياناً عن تحسن في الخدمات أو زيادة في النشاطات التي يقوم بها القطاع العام، ولهذا لا بد من التأكد ومعرفة حقيقة هذه الزيادات (من الناحية الكمية على الأقل)، وذلك بمقارنتها ببعض المؤشرات الاقتصادية التالية:

- معدلات النمو السكانية.
- انخفاض القيمة الإسمية للنقود عن قيمتها الحقيقية (ظاهرة التضخم).

1-5 ـ زيادة الإنفاق العام ومعدلات النمو السكاني:

إن ظاهرة ازدياد الإنفاق العام تعتبر ظاهرة مقبولة ومنطقية وذلك بسبب

تزايد عدد السكان في المدى البعيد، ولكن عند مراجعة البيانات المدرجة في الجدول رقم (24) يتبين بأن الزيادة الحقيقية للإنفاق العام تفوق معدلات النمو السكاني. وهذا ما توضحه الزيادات المتواصلة لمتوسط الإنفاق العام للفرد، حيث ارتفع متوسط الإنفاق وتضاعف عشر مرات خلال الفترة الزمنية 65/64-1974 م، إذ ازداد متوسط الإنفاق من 55,0 ديناراً عام 65/64 م إلى 556 ديناراً عام 1974 م. وتضاعف متوسط الإنفاق العام مرة أخرى خلال الفترة 74-1981 م وذلك من 556,1 د. ل. إلى 1267,0 د. ل. عام 1981 م. وكان هذا هو أعلى معدل للإنفاق العام طيلة الفترة موضوع البحث (الرقم القياسي يماثل 672,9)، وأن حجم الإنفاق العام لسنة 1981 م والذي بلغ 3922,8 مليون د. ل. يماثل ستين ضعفاً مما أنفق عام 64/63 م، بينما تضاعف عدد السكان مرة واحدة فقط خلال الفترة 1963-1981 م[1].

مما تقدم يستنتج بأن الزيادة في الإنفاق العام هي زيادة حقيقية (كمية ونوعية) ليس مرجعها ازدياد عدد السكان فحسب، بل إن السبب الأول يكمن في ازدياد النشاطات التي يقوم بها والخدمات التي يقدمها القطاع العام.

2-5 ـ زيادة الإنفاق العام وظاهرة التضخم:

التضخم هو الارتفاع المستمر للأسعار، نتيجة لزيادة الطلب النقدي عن العرض السلعي. وهكذا تنخفض القيمة الإسمية للنقود عن قيمتها الحقيقية. وبهدف الحفاظ على القيمة الحقيقية للإنفاق العام، فمن الضروري زيادة حجم الإنفاق العام.

من هذا يتبين بأن زيادة الإنفاق العام قد تكون زيادات إسمية فقط وليست زيادات حقيقية، حيث إنه إذا ما انخفضت قيمة النقود في المدى الطويل فإنه من الواجب زيادة حجم الإنفاق العام بهدف الحفاظ على القيمة الحقيقية للإنفاق العام[2].

---

(1) قارن التعداد السكاني للسنوات 54، 64، 73، 1984 م.

(2) قارن كولمز، المجلد الأول، ص 147.

وتجدر الإشارة إلى أن البيانات المدرجة في الجدول رقم (24) لم تأخذ تناقص القوة الشرائية للنقود بنظر الاعتبار. ولتحديد ذلك لا بد من إجراء المقارنات بين المؤشرات الاقتصادية التالية:

5-2-1 ـ الإنفاق العام ونسبته المئوية من الناتج المحلي الإجمالي (الدخل القومي):

إن الإنفاق العام يشكل جزءاً من الناتج المحلي الإجمالي يستقطعه القطاع العام لنفسه بهدف القيام بالنشاطات وتقديم الخدمات لمصلحة أفراد المجتمع.

واستناداً للبيانات المدرجة في الجدول رقم (24)، فقد ارتفعت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من 28,0% عام 65/64 م إلى 38,0% عام 66/65 م، وذلك بسبب زيادة صادرات النفط والناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغت نسبة الزيادة المئوية للناتج المحلي 42,1% مقارنة بعام 65/64 م، ولكن نسبة الزيادة في الإنفاق العام كانت 93,2% للسنة المالية نفسها. ويرجع السبب في هذه القفزة في حجم الإنفاق العام إلى الرغبة في إشباع حاجات المواطنين الاستهلاكية والخدمية.

كما وارتفعت نسبة الإنفاق العام إلى إجمالي الناتج المحلي ووصلت 39,1% عام 69/68 م وكانت نسبة الزيادة للناتج المحلي 36,1% بينما زيادة الإنفاق العام قدرت بنحو 52,6%. وسبب هذا الارتفاع في حجم الإنفاق العام يعود إلى حرب 1967 م[1].

---

(1) إن انخفاض نسبة الإنفاق العام إلى إجمالي الناتج المحلي للسنوات المالية 70/69 م و 71/70 م. (أي بعد قيام ثورة الفاتح) يشكل تناقضاً لتطور الإنفاق العام ونسبته المئوية إلى الناتج الإجمالي خلال فترة 20 سنة. وسبب هذا التناقض يرجع إلى الفرق بين النفقات التقديرية (المخططة) والنفقات الفعلية. ففي حالة انخفاض قيمة النقود المستمرة، فإن الإنفاق الفعلي سيرتفع ويكون أكبر من النفقات التقديرية، ذلك لأن الإنفاق (الصرف) يتم بعد مرور فترة زمنية من تقدير النفقات العامة ترتفع أثناءها الأسعار (وتنخفض القيمة الحقيقية) وترتفع نسبة الإنفاق العام إلى إجمالي الناتج المحلي المتضخم أيضاً. ولهذا تظهر النفقات التقديرية ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي أقل مما قدر لها مسبقاً. وحتى في حالة أخذ نسبة مئوية احتياطية لارتفاع الأسعار ضمن النفقات التقديرية، فإنها تكون منخفضة في حالة أن الأسعار قد ازدادت بنسب مئوية أكبر مما قدر لها مسبقاً. قارن كولمز: المجلد الأول، ص 150 وما بعدها.

جدول رقم (24)

مقارنة بين متوسط الإنفاق العام والناتج المحلي الإجمالي في ليبيا 64/63 ـ 1986 م

(مليون دينار)

السنة المالية	الإنفاق[1] العام د. ل.	الرقم القياسي	عدد السكان (بالألف)	متوسط الإنفاق للفرد د. ل.	الرقم القياسي	إجمالي الناتج المحلي د. ل.	الرقم القياسي	متوسط الناتج للفرد د. ل.	الرقم القياسي	% الإنفاق العام إلى الناتج المحلي
64/63	[2]65,2	16,3	1509,0	43,2	22,9	[7]240,7	27,3	159,5	33,1	27,1
65/64	85,8	24,9	[4]1559,0	55,0	29,2	306,5	34,7	196,6	40,8	28,0
66/65	165,8	48,1	1623,0	102,2	54,3	435,6	49,4	268,4	55,7	38,0
67/66	187,8	54,4	1690,0	111,1	59,0	559,7	63,4	331,2	68,8	33,6
68/67	226,0	65,5	1760,0	128,4	68,2	648,5	73,5	368,5	76,5	34,8
69/68	345,0	100,0	1832,0	188,3	100,0	882,4	100,0	481,7	100,0	39,1
70/69	[3]271,8	78,8	1907,0	142,5	75,7	1053,2	119,4	552,3	114,7	25,8
71/70	322,6	93,5	1986,0	162,4	86,2	[8]1289,3	146,1	649,2	134,8	25,0
72/71	478,1	138,6	2068,0	231,2	122,8	1468,6	166,4	710,2	147,4	32,5
73/72	660,9	191,6	2153,0	307,0	163,0	1753,0	198,7	814,2	169,0	37,7
73	815,7	236,4	[5]2242,0	363,8	193,2	2182,3	247,3	973,4	202,1	37,4
74	1298,0	376,2	2334,0	556,1	295,3	3875,5	439,2	1660,4	344,7	33,5
75	1496,2	433,7	2430,0	615,7	326,9	3785,0	428,9	1557,6	323,4	39,5
76	1751,2	507,6	2530,0	692,2	367,6	4768,1	540,4	1884,6	391,2	36,7
77	1949,6	565,1	2034,0	740,2	393,1	5616,4	636,5	2132,3	442,7	34,7
78	2066,0	598,9	2743,0	753,3	400,0	5446,5	617,2	1985,6	412,2	37,9

جدول رقم (24): تابع

79	2783,9	806,9	2856,0	974,8	517,7	7603,0[9]	861,6	2662,1	552,6	36,6
80	3501,6	1014,9	2974,0	1177,4	625,3	10271,0	1164,0	3453,6	716,9	34,1
81	3922,8	1137,0	3090,0	1267,0	672,9	9013,1	1021,4	2911,2	604,4	43,5
82	3620,9	1049,5	3222,9[6]	1123,5	596,7	8359,2	947,3	2593,6	538,3	43,3
83	3616,7	1048,3	3355,1	1077,9	572,4	8139,5	922,4	2426,0	503,6	44,4
84	3274,9	949,2	3637,5	900,3	478,1	7521,7	852,4	2067,8	429,3	43,5
85	2511,0	727,8	3786,6	665,1	352,2	7540,3	854,5	1991,3	413,4	33,3
86	3064,0	888,1	3941,8	777,3	412,8	——	——	——	——	

المصدر: إعداد الباحث.

---

(1) الإنفاق العام يساوي الإنفاق الجاري زائداً الإنفاق التنموي، أنظر جدول رقم 15.

(2) البيانات الخاصة بالسنوات 64/63 - 1969/68 م أخذت عن:
بنك ليبيا، النشرة الاقتصادية، يوليو 1967 م، جدول رقم 29.
الطاهر الجهيمي، مصدر سابق، ص 89.
قد تكون هذه النفقات تقديرية وليست فعلية.

(3) البيانات الخاصة بالسنوات 70/69 - 1986 م أخذت من الجدول رقم 15.
بالنسبة لسنة 1979م، احتسب متوسط الإنفاق العام للسنتين 1978 و 1980 م.
هناك تناقض في حجم الإنفاق العام فيما يخص السنة المالية 1979/68 م في الجدولين (15 و 24)، وسبب هذا التناقض يرجع إلى الاختلاف بين النفقات التقديرية للسنوات 1964/63 م ـ 1969/68 م والنفقات الفعلية للسنوات 1969/1968.

(4) البيانات الخاصة بتعداد السكان للسنوات 1964 م ـ 1979 أخذت عن المجموعة الإحصائية 1979 م صفحة 10، جدول 4.

(5) عدد السكان حسب الإحصاءات لسنة 1973 م هو (2 249,2) المجموعة الإحصائية، مركز البحوث الصناعية.

(6) البيانات الخاصة بالسنوات 1982 م و 1983 م و 1985 م و 1986 م تمَّ تقديرها بواقع نسبة مئوية 4,1% سنوياً.

(7) البيانات الخاصة بالسنوات 1964/63 م ـ 1970/69 م أخذت عن ميلاد الحاسية، مصدر سابق، ص 43.

(8) البيانات الخاصة بالسنوات 1970 م ـ 1978 م أخذت عن مصرف ليبيا المركزي، النشرة الاقتصادية، أكتوبر/ ديسمبر 1981 م، ص 21.

(9) البيانات الخاصة بالسنوات 1979 م ـ 1985 م أخذت عن مصرف ليبيا المركزي، التقارير السنوية 1981 م ـ 1985 م وهي بيانات أولية تقديرية.

وكـذلك في حـرب 1973 م ارتفع حجم الإنفـاق العام وأخـذ يشكّـل نسبـة 37,4% من إجمالي الناتج المحلي للسنة نفسها[1].

وبعـد قرار منـظمة الأوبـك بـرفـع أسعـار النفط عـام 1974 م، ازداد حجم الإنفـاق العـام وأصبـح يشكّـل نسبـة 39,5% من إجمـالي النـاتـج المحـلي عـام 1975 م.

وبالرغم من انخفاض الناتج المحلي بعد عام 1980 م، نجد أن الإنفاق العام قـد ازداد خلال السنتـين 1980 م و 1981 م وذلك من 34,1% إلى 43,5% عـلى التوالي، واستمر الإنفاق العام يشكّل نسبة مئوية عالية من الناتج المحلي الإجمالي خـلال السنوات 82-1984 م (43,3%، 44,4% و 43,5% عـلى التوالي). وهـذه النسب المئوية هي أعلى مما كانت عليه طوال فترة العشرين سنة السابقـة، وذلك رغم تناقص حجم المؤشرات الاقتصادية (الناتج المحلي والإنفاق العام) حتى عام 1985 م. ويرجع سبب ازدياد هذه النسبة المئوية إلى ارتفاع الأسعار الحاد خـلال الفترة المذكورة، حيث ارتفع الرقم القياسي لنفقة المعيشة في مدينة طـرابلس من 256,9 عام 1979 م إلى 391,1 عام 1983 م[2].

وحتى بعـد خفض الإنفاق العـام في السنـوات 1982 م ومـا بعـدهـا، إلا أن النسبة المئوية لنقص الإنفاق العام كانت أقـل من نسبة انخفـاض الناتـج المحلي الإجمالي، حيث إن نسبة انخفاض النـاتـج المحلي تـراوحت بين 4,1% ـ 26,4% بينما كانت نسبة انخفاض الإنفاق العام تتراوح بين 1,1% و 23,4%.

من هذا كله يمكن استنتاج ما يلي:

- إن ارتفاع حجم الإنفاق العام ونسبته المئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي يتحدد

---

(1) بلغ حجم الإنفاق العام في بريطانيا نسبة 75% و 80% من إجمالي الناتج المحلي خلال سنوات الحـرب العالميـة الأولى والحرب العـالمية الثـانيـة عـلى التـوالي. قـارن كـولـمز: المجلد الأول، ص 150.

(2) مصرف ليبيا المركزي، النشرة الاقتصاديـة، العدد 4-6، المجلد 25، أبـريل/ يـونيو 1985 م، جدول رقم 22.

بـالقرار السيـاسي أولاً، ثم بالتـطور الاقتصادي ثـانياً، وبتغـير قيمـة النقـود ثالثاً[1]. .

- إن القطاع العام لا يستطيع بسهولة خفض الإنفاق العام وخصـوصاً بـالنسبة لرواتب وأجور العاملين لديه.

2-2-5 ـ مقارنة النسب المئوية لزيادة الإنفاق العام مع الزيادات المئوية للناتج المحلي الإجمالي:

إن مقارنة النسب المئوية لـزيادة الإنفـاق العام مـع الزيـادات المئويـة للناتـج المحلي الإجمالي ضرورية لمعرفة آثار التضخم النقدي على كل منهما، حيث إنه في حـالة انخفـاض القيمة الإسمية للنقود فـإن الناتـج المحـلي الإجمـالي يتضخم، وكذلك يزداد حجم الإنفاق العام أيضاً وبنسب مئوية متساوية أو متقاربة بهدف الحفاظ على القيمة الحقيقية للإنفاق العام[2].

واستنـاداً إلى البيـانـات الـواردة في الجـدول رقم (24) يمكن الحصـول عـلى الملاحظات التالية:

- لقد ازداد الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 64/63 م ـ 1974 م بنسب مئويـة تتراوح بين 15,9% و 77,6%، بينما كانت نسبة الزيادة المئويـة للإنفـاق العام تتراوح بين 18,7% و93,2% خلال الفترة نفسها، وهي أعلى من نسب ازدياد الناتج المحلي الإجمالي.

- الجدير بالملاحظة هو أن الناتج المحلي الإجمالي قد انخفض في سنة 1981 م من 10271 مليون د.ل. عام 1980 م إلى 9013 مليون د. ل. عام 1981 م، بينما

---

(1) قارن الشرح في الفقرة التالية والخاصة بظاهرة التضخم والإنفاق العام.

(2) في المراحل الأولى للتضخم يـزداد الإنفاق العـام بنسب عاليـة، مقارنـة بنسب تضخم الناتـج المحلي الإجمالي. والسبب في هـذا الاختلاف يـرجع إلى أن الـوحدات الإنتـاجية تحـاول نتيجة لارتفاع الأجور والمرتبات (ارتفاع نفقات الإنتاج) أن تزيـد من انتاجيـة العامـل الواحـد. أما القطاع العام فإنه لا يستطيع ذلك عند ارتفاع الإنفاق العام وخصوصاً بالنسبة لمرتبـات وأجور العاملين لدى القطاع العام نفسه. أضف إلى ذلك ارتفاع نفقات البناء والإنشاءات الأخرى.

الإنفاق العام لم ينخفض في السنة نفسها، بل العكس ازداد ووصل قمة الإنفاق العام حيث ارتفع من 3501,6 مليون د.ل. عام 1980 م إلى 3922,8 مليون د.ل. عام 1981 م[1]. وبالعكس عندما تحسنت أسعار النفط العالمية عام 1985 م، فإن الناتج المحلي الإجمالي قد ازداد بنسبة مئوية بسيطة (0,2%)، بينما استمر الإنفاق العام بالتناقص تلك السنة، ولم يرتفع إلا في السنة المالية التالية (1986 م).

- عند مراجعة تطور الإنفاق العام لفترة طويلة يتبين بأن النفقات العامة لا تزداد بصورة مستمرة ودائمية، بل العكس تتناقص، أو تزداد بنسب مئوية ضئيلة. ولكن المشكل هو أن الإنفاق العام إذا ما ارتفع يوماً ما، لأسباب سياسية أو اقتصادية أو غيرها، فإنه لا يتناقص بعد انتهاء تلك المسببات، بل يبقى في مستواه المرتفع، وهذا مما يسبِّب مشاكل ومصاعب مالية كثيرة للخزانة العامة، مما يضطرها في أغلب الأحيان إلى طلب القروض.

- بلغ متوسط نسبة الزيادة المئوية للإنفاق العام خلال فترة 20 سنة (1983-65/64 م) 25,6%، بينما قدر متوسط نسبة الزيادة المئوية للناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة نفسها 20,9%[2]، من هذا يمكن الحصول على الاستنتاج التالي:

إن ارتفاع مستويات الأسعار في الاقتصاد الوطني ستؤدي حتماً إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي مقوماً بالنقود وبنسبة التضخم الحاصل نفسها، ولكن بهدف الحفاظ على القيمة الحقيقية للإنفاق العام، لا بد من زيادة حجم الإنفاق العام بالنسبة نفسها على الأقل. وهذا ما يلاحظ فعلاً من بيانات الجدول رقم (24) حيث يتضح أن متوسط الزيادات في الإنفاق العام خلال الفترة موضوع البحث يفوق متوسط الزيادات في الناتج المحلي الإجمالي. أو بمعنى آخر أن نسبة

(1) في سنوات تناقص عائدات النفط والإنفاق العام (1982 م - 1985 م) ازدادت حصة الإنفاق العام من الناتج المحلي الإجمالي حتى وصلت نسبة 44,4% عام 1982 م - يستنتج من هذا أن القطاع العام لا يستطيع خفض نفقاته بسهولة وخصوصاً مرتبات العاملين لديه.

(2) قارن عبد الكريم صادق بركات: ص ص 186-187. وكذلك كولمز: المجلد الأول، ص 147.

الزيادة للإنفاق العام غير مساوية ولا مقاربة لنسبة الزيادة المئوية للناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة نفسها، لذا يمكن اعتبار هذه الزيادات في الإنفاق العام ليست زيادات إسمية نتيجة للتضخم النقدي، بل هي زيادات حقيقية، تؤكد زيادة في النشاطات العامة وما يقدمه القطاع العام من خدمات لمصلحة أفراده... فهي إذاً ليست إسمية الهدف منها الحفاظ على القيمة الحقيقية للإنفاق العام فقط.

وهذا الاستنتاج يؤكده القانون الخاص بهذه الظاهرة (ظاهرة ازدياد الإنفاق العام)، والذي وضعه الأستاذ فاجنر (Wagner)، والذي ينص على:

«إن الزيادة في الدخل والإنتاج (الناتج المحلي الإجمالي) تؤدي إلى زيادة النشاط الحكومي وبمعدل لا تقل نسبته عن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي»[1].

3-5 ـ أسباب زيادة الإنفاق العام:

من نتائج المناقشات الخاصة بالجدول رقم (24) تبيّن أن الإنفاق العام قد تضاعف عدة مرات خلال فترة الـ 20 سنة الماضية. والسؤال المطروح للمناقشة في هذا الجزء يدور حول الأسباب الموجبة لهذه الزيادات المتواصلة في الإنفاق العام، والعوامل التي تضطر القطاع العام إلى التوسع في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية وفي تقديم الخدمات بأنواعها المختلفة لأبناء المجتمع الواحد. إن أسباب زيادة الإنفاق العام كثيرة ومتنوعة ترجع أساساً إلى عوامل اقتصادية وأخرى اجتماعية وإدارية وسياسية وعسكرية مختلفة، تناقش باختصار في ما يلي:

1-3-5 ـ العوامل الاقتصادية:

- من العوامل التي أدت إلى زيادة الإنفاق العام هي زيادة الإنتاج المحلي الإجمالي والتضخم النقدي، وقد سبق وأن نوقش هذان العاملان باستفاضة في الصفحات السابقة.

(1) هاينز كولمز: علم المالية، مصدر سابق، المجلد الأول، ص 150.

- **تطور الفكر الاقتصادي:**

إن ظهور الفكر الاشتراكي الذي يدعو إلى الملكية العامة وإلغاء الملكية الخاصة لعوامل الإنتاج، قد زاد من ضرورة تدخل الدولة (المؤسسات العامة) في النشاط الاقتصادي والاجتماعي للقطاع العام[1].

أضف إلى ذلك أن الفكر الاقتصادي الرأسمالي قد شجع القطاع العام على ضرورة التدخل لمحاربة الأزمات الاقتصادية التي يمر بها النظام الرأسمالي، مثل البطالة والتضخم. وكان الأستاذ كينز أول من شجع على اتباع هذه السياسات النقدية والمالية. كما أن حصول أغلب الدول النامية على حق التصرف بمواردها الطبيعية وحقها في تأميم الشركات الأجنبية وحقها في تحديد الأسعار قد سمح لها بالحصول على عوائد ضخمة، شجعها على زيادة الإنفاق العام.

- **توجه الاقتصاد الوطني نحو الاشتراكية الجماهيرية:**

إن قيام النظام الاشتراكي الجماهيري الذي يؤكد على أهمية الملكية العامة لعناصر الإنتاج بجانب الملكية الخاصة والجماعية (التعاونية)، قد استوجب زيادة الإنفاق العام وذلك للأسباب التالية[2]:

- إلغاء التجارة الخاصة كظاهرة استغلالية وإحلال الأسواق الشعبية كبديل لها.
- إيجاد مصادر متعددة للدخل وتقليل الاعتماد على النفط.
- تحقيق الاشتراكية الجماهيرية عن طريق زيادة الكفاءة الإنتاجية وعدالة توزيع الدخل.
- تثبيت أسعار السلع الاستهلاكية الضرورية (دعم الأسعار بهدف رفع المستوى المعاشي للمواطنين).

2-3-5 - العوامل الاجتماعية:

ومن العوامل التي أدت إلى زيادة الإنفاق العام النقاط التالية:

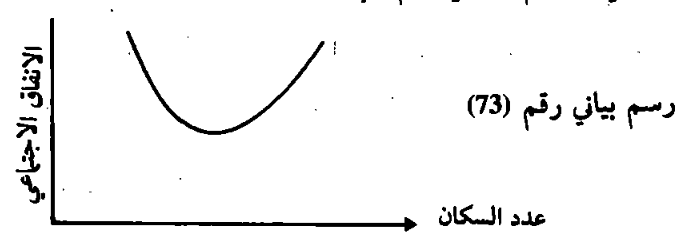
---

(1) قارن الجزء الخاص بتطور الفكر المالي، الفصل الثاني من الباب الأول في هذا الكتاب.

(2) قارن الجزء الثامن من الفصل الثاني من الباب الأول في هذا الكتاب.

- **زيادة عدد السكان:**

إن زيادة عدد السكان قد استوجبت هي الأخرى زيادة حجم الإنفاق العام، وخاصة فيما يتعلق بنفقات الإسكان والصحة والتعليم وغيرها من النشاطات الاجتماعية[1] كما أن التجمعات السكانية الكبيرة (المدن الكبيرة مثل طرابلس وبنغازي) تحتاج إلى نفقات وتكوين رأسمال اجتماعي أكبر وأكثر من المدن الصغيرة. ولهذا السبب نجد أن العلاقة بين عدد السكان والإنفاق العام هي علاقة عكسية إلى حد معين، حيث ينخفض متوسط النفقات العامة للفرد الواحد مع زيادة عدد السكان إلى أن يصل حداً تكون فيه النفقات أدنى ما يمكن، بعدها تزداد النفقات مع زيادة عدد السكان. وهكذا تنشأ علاقة طردية بينهما كما هو مبينّ في الرسم البياني رقم (73).



رسم بياني رقم (73)

واستناداً إلى ذلك، فإن تخطيط المدن يعتمد أساساً على النفقات الاجتماعية وضرورة خفضها إلى أقل ما يمكن.

أضف إلى ذلك، أن نفقات حفظ الأمن والاستقرار تزداد مع زيادة عدد السكان.

كما أن التوسع في الإنفاق العام يتوقف على بنية السكان من حيث الأعمار أولاً ثم على توزيعهم الجغرافي ثانياً[2].

---

(1) قارن البيانات في الجداول رقم (17-20) والخاصة بتوزيع النفقات العامة حسب القطاعات الإنتاجية والخدمية.

(2) إن زيادة نسبة الأطفال (أقل من 15 سنة) إلى مجموع السكان والتي تقدر بنحو 51% تستوجب نفقات عامة مرتفعة لدور الحضانة والمدارس والنوادي والأماكن الترفيهية وغيرها إضافة إلى الخدمات الصحية الأخرى. كما أن البعد الجغرافي بين المدن والقرى في ليبيا له دور في تضخم النفقات العامة الخاصة بالنقل والمواصلات.

3-3-5 ـ العوامل الإدارية:

إن التوسع في تقديم الخدمات الاجتماعية والثقافية والصحية، وكذلك التوسع في إقامة الوحدات الإنتاجية قد استوجب زيادة عدد الإدارات والمصالح العامة التي تشرف على أعمالها وحساباتها، واستوجب ضرورة إعداد الكوادر والكفاءات وتعزيزها بالمعدات والأدوات التقنية لتسهيل مهامها وحسن القيام بواجباتها، مثل الأمانات العامة والنوعية، سلك الشرطة والعدل، الرقابة الإدارية، ديوان المحاسبة، مصلحة الضرائب وغيرها.

ولكن المشكل هو أن عدد الموظفين والموظفات أصبح يتضخم بنسب تفوق كثيراً نسبة تزايد العمل، أي أن الزيادة في حجم النفقات العامة لا يتماشى أبداً مع الزيادات في حجم العمالة وتحسين الإنتاج[1]. وهذا ما يلاحظ بصورة مؤكدة في أغلب الدول النامية ومنها ليبيا أيضاً، حيث ازداد عدد الكادر الوظيفي ولكن انخفضت إنتاجيته[2].

4-3-5 ـ العوامل المالية:

إن العوامل المالية التي ساعدت على زيادة الإنفاق العام يمكن اختصارها كالآتي:

- **وجود فائض في الميزانية العامة:**

وينشأ الفائض في الميزانية العامة خصوصاً أيام الرواج الاقتصادي ونمو الناتج المحلي الإجمالي بنسب مئوية مرتفعة، حيث تزداد معه الإيرادات العامة مقارنة بحجم الإنفاق العام للسنة نفسها.

وتشير البيانات المدرجة في الجدول رقم (25) بأن السنوات المالية 65/64

---

(1) يقول الأستاذ باركنسون بهذا الصدد بأن عدد الموظفين قد ازداد بنسب تفوق كثيراً نسبة تزايد العمل. وهذا يُسمّى بقانون باركنسون، أنظر عبد الكريم بركات: ص 196.

(2) ميثم صاحب عجام: دور وأهمية العمالة الوطنية في تطوير القطاع الصناعي والاعتماد على الذات، مشكلة انخفاض الإنتاجية وأسبابها، ص ص 87-86.

جدول رقم (25)

ملخص المالية العامة في ليبيا[1] للسنوات 63 ـ 1973 م

(مليون دينار)

السنة المالية	64/63	65/64	66/65	76/66	68/67	69/68	70/69	71/70	72/71	73/72
الإيرادات	60,3	95,9	126,0	321,8	240,0	358,9 (392,8)	447,0 (426,3)	551,8 (546,5)	738,2 (632,4)	732,1 (791,0)
النفقات	62,8	87,2	135,4	194,9	262,0	379,0 (248,9)	312,2 (271,8)	339,9 (322,6)	471,0 (478,1)	607,7 (660,9)
الفائض أو العجز	2,5–	8,71+	9,4–	126,9+	22,0–	20,1– (143,9)+	134,8 (154,5)	211,9 (223,9)	267,2 (154,3)	124,4 (130,1)

المصدر: ميلود الحاسية: مصدر سابق، ص 155. لم يذكر مصدر البيانات التي تحصّل عليها.

(1) الأرقام الموجودة بين الأقواس أخذت من الجدول رقم (7) والخاصة بالإيرادات المقدرة وكذلك من الجدول رقم (15) والخاص بالإنفاق العام. وتشير هذه الأرقام إلى انعدام التطابق. وقد يرجع سبب عدم التطابق هذا إلى الفرق بين النفقات العامة التقديرية والنفقات العامة الفعلية.

و 67/66 وكذلك خلال الفترة 70/69 إلى 1973/72 م قد أظهرت وجـود فائض في الميزانية العامة يتراوح بين 8,7 مليون د. ل. عام 65/64 م و 267,2 مليون د. ل. عام 1972/71 م. بينما أظهرت السنوات المالية 64/63 و 66/65 م وكـذلك الفـترة 66/65 إلى 69/68 م عجـزاً مـالياً تـراوح بـين 2,5 مليـون د. ل. عـام 64/63 م و 22,0 مليون د. ل. عام 68/67 م.

من هـــذا يتبـينّ بـأن حجم الفـائض الـذي تحقق خـلال العشر سنـوات 63-1973 م يفوق حجم العجز المالي الذي تحقق خلال الفترة نفسها.

إن وجود مثل هذا الفائض في الموارد المالية يشجع على زيادة الإنفاق العام في السنوات القادمة، مما ينتج عنه في أغلب الأحيان تبذير وهدر للموارد المالية.

- سهولة الحصول على الموارد المالية عن طريق الاقتراض العام:

إضـافة إلى المـوارد الماليـة المتحصّل عليهـا من صـادرات النفط والتي مكّنت الدول النفطية من زيادة حجم الإنفاق العام، فقد تلجأ العـديد من الـدول إلى الاقتراض العام (الداخلي أو الخارجي) بهدف الحصول على تغطية لنفقاتها العامة في حالة عدم كفاية الإيرادات العامة.

فالاقتراض العام من المصرف المركزي يعكس حاجة الميزانية العامة إلى أموال إضافية لتمويل مشاريعها المختلفة، والتي عادة مـا تفوق موارد الدولـة الداخليـة والخارجية، وهذا ما يطلق عليه مصطلح (التمويل بالعجز)[1].

وقد أجاز القـانون رقم 4 لسنـة 1963 م لأمانـة الخزانـة استخدام حق طلب القروض من المصرف المركزي، مقابـل سندات وإذونـات محلية، عـلى شرط ألاّ تشكـل هذه الإذونـات المحلية نسبـة تـزيـد عن 10% من إجمـالي غـطاء العملة المحلية. وما يزيد عن هذه النسبة يحتفظ بها المصرف المركزي كاستثمار محلي[2].

ولم يستغل هذا الحق من قبل أمانة الخزانـة لعدم الحـاجة إلى أمـوال إضافيـة

---

(1) ميلود جمعـة الحاسيـة: دور النقود في الاقتصـاد الليبي، دراسـة تحليليـة وتـطبيقيـة، جـامعـة قاريونس، بنغازي، مطابع الثورة للطباعة والنشر، ص 154.

(2) ميلود الحاسية: مصدر سابق، ص 154.

بعد اكتشاف النفط وتصديره. ولكن في السنة المالية 1973/72 م ارتفع حجم الإنفاق العام وخاصة في مجال التنمية، وبدأت معه مديونية الدولة للمصرف المركزي... ومعها بدأت ظاهرة الاقتراض العام تأخذ دورها كأصل من أصول المصرف المركزي في مجال الإصدار والعمليات المصرفية[1].

ولا يخفى أن الزيادة الكبيرة التي حققها الدين العام في السنوات القليلة الماضية كان محركاً رئيسياً وراء الزيادة المستمرة في القاعدة النقدية، ومن ثم في عرض النقود وحجم الإئتمان...[2].

والجدير بالملاحظة هو أن الاقتراض العام يعتبر نوعاً من الإيرادات العامة ويسجل في الميزانية العامة ضمن الإيرادات. ولكن في سنوات لاحقة لا بد من تسديد قيمة القرض بالكامل إضافة إلى الفوائد المستحقة عليه. وتسجل في جانب النفقات. وهذه العملية بحد ذاتها تؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة في سنوات لاحقة.

5-3-5 ـ العوامل السياسية:

يمكن تلخيص العوامل السياسية في النقاط التالية:

- انتشار المبادىء الديمقراطية ووصول بعض أفراد الشعب إلى السلطة وخصوصاً من العائلات ذات الدخل المنخفض، مما أدى إلى زيادة الإنفاق العام لصالح الفئات المحرومة مع زيادة الضرائب على العائلات الغنية.
- الشعور بالمسؤولية تجاه الطبقات المحرومة ووجوب تحسين مستواها المعاشي.
- تطور العلاقات الدولية وازدياد عدد المنظمات الإقليمية والدولية وضرورة المشاركة فيها إضافة إلى زيادة عدد الهيئات الدبلوماسية في الخارج، مما يستوجب كل هذا زيادة في حجم الإنفاق العام.

---

(1) عند مراجعة ملخص المالية العامة في ليبيا للسنوات 63-1973 م، جدول رقم (25) يظهر بأن الإيرادات العامة تفوق حجم الإنفاق العام وليس هناك عجز مالي يتطلب استخدام الاقتراض العام. ولكن الواقع هو أن قيمة الاقتراض العام تضاف إلى الإيرادات العامة فيكبر حجمها مقارنة بالنفقات العامة.

(2) ميلود الحاسية: مصدر سابق، ص 156.

ـ المساعدات والهبات والإعانات المباشرة وغير المباشرة للدول النامية.

ـ زيادة الإنفاق العسكري.

لقد ارتفعت نفقات الاستعدادات العسكرية (شراء السلاح المتطور والتدريب عليه)، وذلك نظراً لارتفاع الأسعار المستمر وأرباح الشركات متعددة الجنسية والدول المصنّعة للسلاح والمحتكرة له[1].

إضافة إلى ذلك نفقات إعادة البناء والإعمار بعد الحرب. كل هذا يستوجب توفير مبالغ أكبر للإنفاق العام.

6 ـ قياس النشاط المالي للقطاع العام[2]:

مما تقدم يمكن استنتاج الطرق التي يمكن بواسطتها قياس النشاط المالي للقطاع العام خلال فترة زمنية محددة وهي كما يلي:

1-6 ـ تطور حجم الإنفاق العام:

وتستخدم في هذه الطريقة الأرقام القياسية بهدف الوصول إلى مقارنة بين الأرقام الفعلية للإنفاق العام. ولكن من عيوب هذه الطريقة أنها تعطي أرقاماً مطلقة دون أن تظهر الأهمية النسبية للنشاطات المختلفة التي يقوم بها القطاع العام.

2-6 ـ نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي:

هذه الطريقة تبيّن أهمية نشاطات القطاع العام ولكنها لا تعبّر عن مقدار سيطرة القطاع العام على الموارد الاقتصادية، إذ إنها تحتوي على النفقات الحقيقية التي تنفق لشراء السلع والخدمات من القطاع الخاص أو من الخارج. كما أنها تحتوي على النفقات التحويلية حيث يكون القرار الأخير في عملية الصرف

(1) قارن جداول رقم (17-20) الخاصة بتوزيع النفقات العامة حسب القطاعات.

(2) عبد الكريم بركات وحامد عبد المجيد: علم المالية العامة، مصدر سابق، ص ص 211-218.

للأفراد (دعم أسعار السلع الاستهلاكية) أو يكون القرار للمنشآت الإنتاجية (دعم أسعار المنتجات). ووجود هذا النوع من النفقات التحويلية يوحي بتضخم القطاع العام أكثر من الواقع، كما ويعطي فكرة عن التوسع في النشاط العام دون بيان لآثاره على الأسواق المختلفة. لذا، فإنه من الأفضل حساب النفقات الحقيقية (شراء السلع والخدمات) وقياس نسبتها المئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي، بهدف معرفة مقدار الموارد المحوّلة من القطاع الخاص إلى القطاع العام. وهكذا تظهر أهمية طلب القطاع العام بالنسبة للاقتصاد الوطني، وخاصة إذا ما صنّفت النفقات الحقيقية إلى أنواعها المختلفة لمعرفة مدى تأثيرها على الأسواق المختلفة[1]. وبهذه الطريقة أيضاً يمكن معرفة عدد العاملين في الإدارات العامة ونسبتهم المئوية إلى إجمالي القوى العاملة في البلاد. وهكذا يظهر أثر طلب القطاع العام على سوق العمل وعلى التخصصات العلمية والإدارية المختلفة.

3-6 ـ حساب القيمة المضافة في القطاع العام إلى الناتج المحلي الإجمالي:

يمكن قياس نشاط القطاع العام باستخدام البيانات التي تظهرها حسابات الدخل (الناتج المحلي) وتحديد نسبة القيمة المضافة في القطاع العام إلى الناتج المحلي. وهكذا يمكن تحديد مدى مساهمة القطاع العام في تكوين الناتج المحلي ومقدار ما ساهم به في توزيع الدخول لعناصر الإنتاج المختلفة. علماً بأنه من الضروري استبعاد النفقات التحويلية عند حساب الدخل وذلك تجنباً من الازدواجية في الحسابات.

كما وتجدر الإشارة إلى أن قيمة الخدمات التي يقدمها القطاع العام إلى أفراد المجتمع تحتسب على أساس مقدار ما يدفعه القطاع العام من أجور ومرتبات وغيرها من نفقات عينية ونقدية للعاملين لدى القطاع العام. وهذه الطريقة تحتوي على الكثير من العيوب التي جاء ذكرها ضمن الانتقادات الموجّهة إلى قانون 15 الخاص بالمرتبات في ليبيا.

---

(1) أنظر: **آثار الإنفاق العام على الأسواق المختلفة والدخول**، في الجزء الثالث من الفصل الثالث في الباب الثالث من هذا الكتاب.

7 ـ التشابك بين الإنفاق الجاري والإنفاق التنموي:

تعبّر ميزانية التحول عن الاستثمارات المراد تنفيذها من قبل القطاع العام، علماً بأن هذه الميزانية لا تضم أو تشمل استثمارات بعض الأنشطة العامة، في حين أنها تضم النفقات الجارية والمصروفات التحويلية الأخرى مثل الإعانات والقروض والدعم. وهذه النفقات الجارية ترصد في هذه الميزانية بقصد دفع وتشجيع الاستثمارات في قطاعات أخرى مثل قطاع الزراعة أو الصناعة أو الإسكان بهدف زيادة الناتج المحلي الإجمالي من جهة ثم تحقيق مبدأ التكافل الاجتماعي من جهة ثانية[1]، ويوضح الجدول رقم (26) مدى التشابك بين الإدارات المختلفة (الأمانات) وبين الأنشطة الاقتصادية (القطاعات) حيث يظهر هذا التشابك بوضوح كيفية تخصيص الإنفاق التنموي الوارد في الميزانية التنموية بالنسبة للجهات الإدارية المختلفة وصولاً إلى الإنفاق الذي يتصل بالقطاعات الاقتصادية.

فعلى سبيل المثال قطاع الخدمات التعليمية، خصصت له نفقات في عشر إدارات (أمانات) مختلفة وهي:

ـ الزراعة والإصلاح الزراعي	8,5 مليون د.ل.
ـ التغذية والثروة البحرية	0,5 مليون د.ل.
ـ الصناعات والثروة المعدنية	3,6 مليون د.ل.
ـ النفط والغاز	5,0 مليون د.ل.
ـ التعليم والتربية	468,4 مليون د.ل.
ـ الإعلام والثقافة	7,0 مليون د.ل.
ـ القوى العاملة	7,3 مليون د.ل.
ـ الصحة العامة	11,2 مليون د.ل.
ـ الشؤون الاجتماعية	1,2 مليون د.ل.
ـ التجارة والتسويق	0,3 مليون د.ل.

(1) أمانة التخطيط، خطة التحوّل 76-1980 م، ص 57.

وكـذلك الأمـر بالنسبـة لقطاع النقـل والتخزين والمـواصـلات، حيث تقـوم إدارات مختلفة بالإنفاق على هذا النشاط.

إن التشـابك والـترابط بين الإنفـاق الجاري والتنمـوي يتضـح بصـورة أكـبر حسب الأمثلة التالية:

مهندس زراعي في أمانة الزراعة واستصلاح الأراضي يعمل في الإشراف على تنفيذ مشروع زراعي جديد، رصدت له مخصصات في خـطة التنمية. إن جميـع مرتبات هذا المهندس ومـا يحصل عليـه من علاوات ومـزايا نقـدية وغـير نقديـة تحمّل بها الميزانية الإدارية (الإنفاق الجـاري)، في حين أن عمـل المهندس يخص مشروعاً جديداً رصدت له الأموال في ميزانية التنمية.

والمثال الآخر هو قيام شركة أجنبية بتنفيـذ مشروع إنمائي جـديد وتستـورد له آلات ومعـدات لتنفيذ هـذا المشروع وتدفـع ضرائب جمركيـة عند استـيراد هذه المعـدات والآلات. فـالضرائب الجمـركيـة تعتـبر إيـرادات بـالنسبـة للميـزانيـة الإدارية. ولكن هذه الضرائب تتحملها ميزانية التنمية، ذلك بسبب أن الشركة المنفذة تحمل الضرائب الجمـركية المـدفوعـة على قيمـة العقد المـبرم مع الـطرف الليبي. وهكـذا تكـون ميـزانيـة التنميــة هي التي تحمّلت دفـع الضرائب والتي اعتبرت إيرادات للميزانية الإدارية.

جدول رقم (26)

التشابك بين التبويب الإداري وتبويب النشاط الاقتصادي في ميزانية التحول 1976 ـ 1980 م

(مليون دينار)

القطاعات	الزراعة والاصلاح الزراعي	التنمية الزراعية المتكاملة	التغذية والثروة البحرية	الصناعة والثروة المعدنية	النفط واستغلال الغاز	الكهرباء	التعليم والتربية	الإعلام والثقافة	القوى العاملة	الصحة العامة	الشؤون الاجتماعية والضمان الاجتماعي
1 ـ الزراعة والغابات وصيد الأسماك	393,6	630,5	6,0	—	—	—	—	—	—	—	—
2 ـ استخراج النفط والغاز الطبيعي	—	—	—	—	40,0	—	—	—	—	—	—
3 ـ التعدين والمحاجر الأخرى	—	—	—	9,0	—	—	—	—	—	—	—
4 ـ الصناعات التحويلية	—	—	1,0	902,2	558,4	9,5	—	—	34,5	—	—
5 ـ الكهرباء والمياه	—	—	—	—	—	528,7	—	—	—	—	—
6 ـ التشييد	—	2,5	—	—	—	4,5	—	—	—	—	—
7 ـ تجارة الجملة والتجزئة	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8 ـ النقل والتخزين والمواصلات	43,0	68,3	30,9	—	40,8	1,0	—	—	—	18,0	—

جدول رقم (26): تابع

9 ـ المصارف والتأمين	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
10 ـ ملكية المساكن	—	80,0	—	175,0	4,0	—	—	—	—	—	—
11 ـ الخدمات العامة	—	—	—	—	—	—	2,0	84,3	—	—	42,0
12 ـ الخدمات التعليمية	8,5	—	0,5	3,6	5,0	—	468,4	7,0	7,3	11,2	1,2
13 ـ الخدمات الصحية	—	—	3,0	—	—	—	—	—	—	142,2	—
14 ـ الخدمات الأخرى	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
15 ـ احتياطي المشاريع	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
16 ـ المجموع	445,3	781,3	41,4	1089,8	648,2	543,7	470,4	91,3	41,8	171,4	43,2
التوزيع النسبي	**6,2**	**10,9**	**0,4**	**15,2**	**9,0**	**7,6**	**6,6**	**1,3**	**0,6**	**2,4**	**0,6**

المصدر: أمانة التخطيط، خطة التحول 76-1980 م، ص 57.

تابع جدول رقم (26)

التشابك بين التبويب الإداري وتبويب النشاط الاقتصادي في ميزانية التحول 1976 ـ 1980 م

(مليون دينار)

القطاعات	الإسكان والمرافق	خدمات الأمن	البلديات	النقل والمواصلات	النقل البحري	التجارة والتسويق	التخطيط والبحث العلمي	احتياطي المشاريع	المجموع	التوزيع النسبي %
1 ـ الزراعة والغابات وصيد الأسماك	—	—	—	—	—	—	—	—	1030,1	4,14
2 ـ استخراج النفط والغاز الطبيعي	—	—	—	—	—	—	—	—	40,0	0,6
3 ـ التعدين والمحاجر الأخرى	—	—	—	—	—	—	—	—	9,0	0,1
4 ـ الصناعات التحويلية	—	—	—	8,3	1,5	—	—	—	1515,4	21,1
5 ـ الكهرباء والمياه	—	—	128,0	—	—	—	50,0	—	706,7	9,8
6 ـ التشييد	—	—	—	—	—	—	—	—	7,0	0,1
7 ـ تجارة الجملة والتجزئة	—	—	—	—	—	32,7	—	—	32,9	0,5

جدول رقم (26) : تابع

8 ـ النقل والتخزين والمواصلات	–	–	–	623,8	372,0	–	–	–	1197,8	16,7
9 ـ المصارف والتأمين	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
10 ـ ملكية المساكن	628,5	–	–	–	–	–	–	–	887,5	12,4
11 ـ الخدمات العامة	165,7	35	424,7	–	–	–	6,4	–	760,1	10,6
12 ـ الخدمات التعليمية	–	–	–	–	–	–	0,3	–	513,0	7,2
13 ـ الخدمات الصحية	–	–	–	–	–	–	–	–	145,2	2,0
14 ـ الخدمات الأخرى	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
15 ـ احتياطي المشاريع	–	–	–	–	–	–	–	325,3	325,3	4,5
16 ـ المجموع	794,2	35	552,7	632,1	373,5	32,7	56,7	325,3	7170,000	100,0
التوزيع النسبي	**11,1**	**0,5**	**7,6**	**8,8**	**5,2**	**0,3**	**0,8**	**4,5**	**100,0**	–



الفصل الثاني

مبادىء أسس الانفاق العام

إن أنواع النفقات العامة كثيرة ومتنوعة، وتختلف أنواعها باختلاف مسؤولية الإدارات أو الجهات والمصالح العامة، التي تقوم بعملية الصرف والإنفاق.

كما تختلف النفقات العامة فيما بينها باختلاف الأهداف والأغراض السياسية والاقتصادية والاجتماعية المراد تحقيقها.

وبسبب هذه الاختلافات في أنواع النفقات العامة يجوز تصنيفها حسب الأسس والمبادىء التالية[1]:

1 ـ المبدأ الإداري (مبدأ المسؤولية):

المقصود بالمبدأ الإداري هو تحديد النفقات بالإدارات العامة التي تقوم بعملية الصرف. المهم حسب هذا المبدأ هو تحميل مسؤولية الصرف على الجهة التي قامت بالإنفاق. أي تحمل مسؤولية الصرف أمام الجهات التي أوكل لها المجتمع مهمة المراجعة والمراقبة والمحاسبة (الرقابة الإدارية، ديوان المحاسبة، المؤتمرات الشعبية، مجالس الشعب، مجلس الوزراء وغيرها من المؤسسات حسب اختلاف الأنظمة السياسية).

فحسب هذا المبدأ تؤخذ المسؤولية القانونية بنظر الاعتبار فقط.

(1) قارن هاينز كولمز: علم المالية، المجلد الأول، ص ص 81-102.

وهـذا المبدأ هـو المبدأ الأسـاسي الذي تـأخذ بـه أغلبية الـدول الناميـة ومنها الجماهيرية كما سيأتي ذكر ذلك في الأجزاء التالية. ويطلق على الميزانية التي تحتوي على النفقات العامة بالميزانية الإدارية.

2 ـ المبدأ الوظيفي (المبدأ الحقيقي):

بينـما ينصب السؤال حسب المبـدأ الإداري حــول مسؤوليـة الصرف، فــإن الاهتـمام حسب المبـدأ الـوظيفي منصب عـلى الغــرض أو الهـدف من عمليــة الصرف. فعملية الصرف تكمن وراءها أهداف يراد تحقيقهـا. فالمبـدأ الوظيفي يقصد منه وظيفة الصرف وتحقيق هدف أو أهداف محددة.

وتصنيف النفقات العامة حسب المبدأ الوظيفي (حسب الأهداف) يستـوجب تصنيف وتـوزيع المخصصـات الماليـة بحيث تحقق أهـدافـاً معيّنـة في المجـالات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة.

ويطلق على الميزانية التي تحدد فيها الأهداف الميزانية الوظيفيـة، ويكون فيهـا الصرف حسب الوظائف التالية:

المخصصـات الماليـة للمكتب الشعبي للاتصـال الخارجي (وزارة الخـارجية) تصنّف وتوزّع إلى نفقات فرعية كالآتي:

- المكاتب الشعبية في الخارج.
- المنظمات الدولية.
- مساعدات ودعم منظمات التحرير العالمية.
- متفرقات.

3 ـ مبدأ الدخل:

تقوم الإدارات والمصالح العامة بالصرف (الإنفاق العام) من أجل شراء سلع أو الحصول على خدمات لأغراض استهلاكية أو لأغراض استثمارية.

فـالإنفاق العـام يشكّل بحـد ذاته طلب القـطاع العام عـلى جـزء من السلع

المنتجة والخدمات المعروضة في السوق خلال فترة معيّنة (جزء من الناتج المحلي الإجمالي). ففي حالة زيادة النفقات العامة (أي زيادة الطلب العام على السلع والخدمات)، فإن دخول عناصر الإنتاج (الريع بالنسبة للأرض، الرواتب والأجور بالنسبة للعمل، والأرباح والفوائد بالنسبة لرأس المال) سوف تزداد حتماً. ولهذا يطلق على هذه النفقات العامة مصطلح (النفقات المحولة Transformation)[1]، والدخول هذه قد تدفع مباشرة من قبل الدولة (رواتب وأجور العاملين من موظفين ومنتجين لدى المؤسسات العامة، أو عن طريق تكليف القطاع الخاص بتنفيذ بعض الأعمال والمشاريع لحساب القطاع العام)، (نفقات من أجل الحصول على سلع وخدمات: أثاث للمكاتب في الأمانات، أعمال البناء والصيانة في الأمانات والمشاريع العامة). وهكذا تنفتح أمام القطاع الخاص مجالات كثيرة للحصول على دخول من القطاع العام (مرتبات وأجور العاملين لدى القطاع الخاص إضافة إلى أرباح وفوائد أرباب العمل).

أما في حالة قيام الإدارات العامة بتكليف شركة أجنبية بالقيام بأعمال التوريد السلع (المواد والمعدات) والخدمات لأحد المشاريع العامة، فإن الدخل المحلي لا يتأثر إلا القليل، والسبب في ذلك يرجع إلى أن المشتريات والعمالة كلها تأتي من الخارج ما عدا بضعة موظفين من الوطنيين[2].

وفي بعض الحالات لا يكون للنفقات المحوّلة أيّ تأثير على الناتج المحلي الإجمالي: فنفقات الضمان الاجتماعي التي تدفع للعاطلين عن العمل وللعجزة أو للمرضى والمعاقين ليس لها تأثير مباشر على الناتج المحلي الإجمالي.

وكذلك عند دفع وتسديد فوائد القرض العام للمواطنين[3]. لأنه في مثل هذه

---

(1) هاينز كولمز: مصدر سبق ذكره، ص 87.

(2) من الناحية النظرية يمكن للإنفاق في الخارج أن يزيد في الناتج المحلي الإجمالي عن طريق غير مباشر، ذلك أن هذا الإنفاق سوف يؤدي إلى ارتفاع دخل العناصر الأجنبية. ونتيجة لهذا الارتفاع يمكن لهذه العناصر أن تزيد من وارداتها من البلد صاحب الإنفاق الأول. وهذه الزيادة بدورها تؤدي إلى توسع الصناعات التصديرية في هذا البلد، مما يؤدي إلى ارتفاع الدخل فيه... بيد أن هذا القول لا ينطبق على ليبيا وبالتالي يمكن إهماله. أنظر الطاهر الجهيمي: مصدر سابق، ص 83.

(3) أنظر الجزء الخاص بالقرض العام.

الحالات لا يتكوّن دخل جديد إضافي وإنما يتم توزيع جزء من الإيرادات العامة (حصيلة الضرائب) على أفراد آخرين من المجتمع.

إن هـذا النوع من النفقـات العامـة لا يؤدي إلى تكوين دخـل جديـد، بـل العكس، إنه مجرد تحويل الدخل، باستقطاع جـزء من دخل المـوظف مثلاً عـلى شكل ضرائب ويدفع كدعم للمعاقين.

كذلك الأمر بالنسبة للدعم المدفوع للمنتجين (دعم أسعار الإنتاج الزراعي، دعم مستلزمات الإنتاج الزراعي) أو دعم أسعار المواد الغذائيـة المستوردة (دعم للمستهلك) والتي يمكن أن يـطلق عليهـا مـصـطلح (ضرائب سـلبيـة غـير مباشرة)[1]، إذ إنها تخصم قيمة الدعم من حصيلة الضرائب الإجمالية. وكذلـك في حالة تسديد أقساط القرض العام[2] للمواطنين: فالأقسـاط تذكـر في الميزانيـة وكأنها نفقات عـامة. إذ إنها تعني مجـرد دفع جـزء من فائض الإيـرادات العامـة (حصيلة الضرائب) التي استقطعت من أفراد آخرين. أما الناتج المحلي الإجمالي والدخول بصورة عامة فإنها لا تتأثر بصورة مباشرة.

وكذلك بالنسبة للقروض الممنوحة من قبل القطاع العام (المصرف العقـاري) للأفراد (قروض الإسكان)[3] فإنها لا تؤثر مباشرة في حسابات الدخـل ولكن لها تأثيراً غير مباشر، إذ إنها تشجع وتدفع المشاريع والوحدات الإنتاجيـة والخدميـة لزيادة وتحسين الإنتاج كماً ونوعاً.

إن عملية تسديد أقساط القروض للمواطنين تعني التقليل من حجم الخصوم (طلبات الغير قبل خزانـة المجتمع) بعكس القـروض الممنوحـة من قبل القـطاع العام للأفراد فإنها تزيد من الأصول (زيادة طلبات الخزانة العامة قبل الغير).

---

(1) هاينز كولمز: مصدر سابق، ص 89.

(2) هذه القروض تشكل خصوماً (ديوناً) على خزانة المجتمع وهي نادرة الوجود في ليبيا بالرغم من أنها أفضل طريقة لسحب القوة الشرائية من أفراد المجتمع.

(3) هذه القروض الممنوحة تعتبر طلبات على الغير وتشكّل أصولاً بالنسبة للخزانة العامة.

4 ـ مبدأ المنفعة:

في حالات خاصة تتعلّق بآثار إعادة توزيع الدخل، وكذلك عندما يراد مقارنة الأنظمة الضريبية في العالم تصنف النفقات العامة إلى نوعين اثنين[1]:

- نفقات عامة محتسبة (يمكن احتسابها divisible).
- نفقات عامة غير محتسبة (لا يمكن احتسابها indivisible).

إن هذا النوع من التصنيف يتعلق مباشرة بالأفراد المنتفعين من الإنفاق العام، أي بمعنى آخر الأفراد أو المجموعات التي حصلت على منافع خاصة ومباشرة من وراء عملية الإنفاق. التعليم، الصحة، المستوى الثقافي والمعاشي والعمراني. فالنفقات المحسوبة، تعني إمكانية معرفة وحصر الأفراد والمجموعات من الأفراد المنتفعين الحقيقيين، بينما النفقات غير المحسوبة تعني خدمات القطاع العام التي يقدمها للأفراد والتي لا يمكن حصر أو تحديد الأفراد المنتفعين بها[2].

5 ـ مبدأ الربحية/ المردود:

من الممكن تصنيف النفقات العامة إلى نوعين اثنين وذلك حسب المردود أو الربحية: فالنفقات العامة على قطاع التعليم أو الشرطة أو المواصلات لا يتوقع منها مردود مباشر بينما المشاريع الإنتاجية أو الخدمية يتوقع منها مردود يغطي على الأقل إجمالي النفقات (النفقات الثابتة والمتغيرة، بما في ذلك أقساط وفوائد القروض التي منحت للمشروع عند تأسيسه)... وهكذا يمكن تصنيف النفقات العامة إلى:

- نفقات عامة ذات مردود.
- نفقات عامة غير ذات مردود.

---

(1) هاينز كولمز: مصدر سابق، ص 90.

(2) يحصل أفراد المجتمع على خدمات صحية مجانية وتعليم مجاني وأماكن للرياضة واللهو والترفيه، وهذه المنافع لا تحتسب ضمن الدخل الذي يحصلون عليه. وحتى في حالة دفع رسوم خدمات فإنها لا تغطي إلاّ جزءاً يسيراً من النفقات الحقيقية.
قارن هاينز كولمز: مصدر ذكر أعلاه، ص 141.

إن مبـدأ المردود أو الـربحية يعني ربط ومقـارنة سلوك القـطاع العـام بسلوك القـطاع الخاص[1]. فـالمـردود يعتـبر أحـد المؤشرات الاقتصـاديـة المهمـة لسلوك القطاع الخاص التجاري. ومن الواجب أن يكـون هذا المبـدأ هو أسـاس عمل القـطاع العام أيضـاً. فالـربحية (أو مبـدأ الإنتاجيـة/ العقلانيـة) تتضمن جميـع الأهداف المرجوة من العمل الاقتصادي بما في ذلك ما يمكن احتسابه بصورة غير مباشرة كالمردود الاجتماعي غير المباشر.

فنفقات رياض الأطفال وملاعب الرياضة وأماكن اللهـو والترفيـه، لا يتوقـع منها أرباح بالنسبة للخـزانة العـامة، ولكنهـا ذات مردود اجتـماعي كبير للصحـة العامة: إذ إن الطاقة الإنتاجية للأفراد يمكن تجـديدهـا عن طريق هـذه النفقات العامة، ولهذا يمكن أن يطلق عليها **النفقات الإنتاجية غير المباشرة**.

وينـطبق هـذا التعـريف أيضـاً عـلى نفقـات التعليم والبحث العلمي وجميـع نفقات إنشاء وتوسيع البنية الأساسيـة الاقتصاديـة (مواصـلات وغيرهـا)، إذ إن هـذه النفقات تـزيد من الـطاقات الإنتـاجيـة لـلأفـراد والـوحـدات الإنتـاجيـة والخدمية... وهكذا تزداد الإيرادات العامة المتوقعـة. وعلى هـذا الأساس فـإن النفقات العامة اليوم قد تزيد من حجم الإيرادات العـامة غـداً. ولهذا يمكن أن يطلق عليها مصطلح (النفقات ذات الربحية غير المباشرة)[2].

إن مشاريع البنية الأساسيـة الاقتصاديـة (مواصـلات وغيرهـا) لا يتوقـع منها مردود/ أو إنتاجية مباشرة، ولكنها تساعد على زيادة وتوسيع القاعدة الاقتصادية في فـترات قـادمـة. ولهـذا فـإن النفقـات التي صرفت بـالأمس عـلى الخـدمـات الاجتماعية، ستأتي بأكملها غداً حيثما تزداد المنافع.

إن زيـادة حجم حصيلة الضرائب ناتـج من زيادة حجم المنـافع التي يحصـل عليها الأفراد من المشـاريع العـامة. وفي هـذا الخصوص لا بـدّ من طرح سؤالـين حـول إمكانيـة احتساب وتقييم المنـافع، وهـل يمكن احتساب المنـافـع المستقبليـة لمشاريع عامة أقيمت اليوم؟

---

(1) أنظر في المقدمة حول علاقة المالية العامة بالقطاع العام والخاص، الباب الأول.

(2) هاينز كولز: مصدر سابق، ص 91.

- **السؤال الأول**، يتعلق بإمكانية احتساب أو تقييم المنافع:
هل أن المنافع من المشاريع التي أقيمت بواسطة طلب قروض ستكـون بمقدار نفقـات القرض الـزمنية نفسهـا (أقساط القـرض زائداً الفـوائد زائـداً النسبة المئوية لـلاستهلاك/ لـلاندثـار). إن هذه العمليـة تستوجب مقـارنة وتحليـل المردود المتوقع بالنفقـات المصروفة عـلى المشروع (مقارنـة النفقات بـالمردود أو المنافع)[1]. ولكن عملية تقييم المنافع المتوقعة تواجهها مشاكـل عديـدة بسبب عـدم إمكانيـة حصر النفقات غـير المباشرة (النفقـات التي لا يمكن حصرها/ نفقات غير ملموسة)[2] وخاصة فيما يتعلق بتقييم قيمة المنافع المستقبليـة والتي لا يمكن حصرها واحتسابها حسب أسعار السوق (مشاكل أسعار الظل)[3].
- **السؤال الثاني**، ويتعلق بتوزيع العبء الضريبي على الأجيـال القادمـة: مبدأ العـدالـة أو المسـاواة بـين الأجيـال (Intergeneration equity)، وهـل من الممكن توزيع الأعباء الخاصـة بالمشـاريع التي تم تمـويلها بـواسطة القـروض المحلية أو الخارجية وتوزيع هذا العبء على فترات زمنية قادمة وبصورة عادلة على الأجيال القادمة، بحيث إن كل جيل من الأجيال القادمة يدفـع قيمة مـا حصـل عليـه من المنـافـع (مبـدأ إدفـع مثلما تحصـل - Pay-as-you - use principal)[4].

6 ـ مبدأ الصرف (النفقات الاعتيادية والنفقات غير الاعتيادية):

كانت النفقات العامة تقسم إلى نوعين:

- النفقات الاعتيادية أو المنتظمة.
- النفقات غير الاعتيادية أو غير المنتظمة.

(1) Cost-Benefit-Analyses.
(2) أنـظر عمرو محيي الـدين، وعبـد الـرحمن يسري أحمـد: مبـادىء علم الاقتصـاد، فيـما يتعلق بالنفقات الضمنية والنفقة الخاصة والنفقة الاجتماعية، ص 271، 272.
(3) أسعار الظل = Shadow Prices وتستخدم في تقييم المشاريع.
(4) هاينز كولمز: مصدر سابق، ص 92.

وكانت النفقات الاعتيادية تغطى بواسطة الإيرادات الاعتيادية أو المنتظمة (الضرائب، الرسوم، المشاركات والإيرادات من قطاع الأعمال)، بينما النفقات غير الاعتيادية تغطى بواسطة طلب القروض (القرض العام).

فالنفقات الاعتيادية هي التي تظهر في كل فترة زمنية (السنة المالية) بصورة مستمرة ودائمية، بينما النفقات غير الاعتيادية هي التي تظهر بصورة مفاجئة أو غير دائمية وهذه النفقات يمكن تغطيتها بواسطة طلب القروض وتوزيع العبء الضريبي بصورة متساوية على فترات زمنية محددة[1].

إن هذا التصنيف للنفقات العامة يتم حسب اتفاق القيادة السياسية في البلاد (مؤتمرات شعبية، مجالس أمة، مجالس شعب، مجالس الوزراء).

وتعتبر نفقات تمويل الحروب من النفقات غير الاعتيادية والتي تتطلب دراسة الحالة الاقتصادية للبلاد وخاصة فيما يتعلق بقيمة النقود في الاقتصاد الوطني وإمكانية تغطية الطلب المرتفع بسبب زيادة الإنفاق العام[2].

وبسبب زيادة الإنفاق الحربي يزداد الطلب (الطلب العام والطلب الخاص). بينما يبقى العرض (الإنتاج) غير مرن. ونتيجة لانعدام التوازن بين العرض والطلب يظهر خطر التضخم النقدي في الاقتصاد الوطني. والسؤال المطروح هو كيف يمكن القضاء على ظاهرة التضخم أو الحد منها وجعلها حيادية.

إن اقتصاد الحرب يتطلب زيادة الإيرادات الاعتيادية وخصوصاً الضرائب لخفض القوة الشرائية لدى الأفراد وبهدف إحداث موازنة بين الطلب والعرض. فالنفقات العامة من أجل الحرب والتي يمكن تغطيتها بواسطة طلب القروض من المصرف المركزي، قد أخلّت بالتوازن وفتحت المجال أمام ظاهرة التضخم النقدي.

إن نفقات الحرب ستتحملها الأجيال القادمة جيلاً بعد آخر، ولهذا يمكن اعتبارها نفقات اعتيادية (لأنها تظهر بصورة مستمرة بعد نهاية الحرب) ويجب

(1) هاينز كولمز: مصدر سابق، ص 96.

(2) نفس المصدر، ص 97.

تغطيتها بحصيلة الضرائب (والتي تعتبر إيرادات اعتيادية أيضاً).

ولهذا السبب فقد أسقط هذا التصنيف في المالية العامة الحديثة. والسبب الفعلي لترك هذا التصنيف هو اعتبار جميع أنواع النفقات وجميع أنواع الإيرادات من أدوات السياسة الاقتصادية المالية لمحاربة التقلبات الاقتصادية[1].

وبما أن الزيادة النسبية في الإنفاق العام تأتي عادة بعد الزيادة النسبية للأسعار أثناء فترة التضخم، لذا يمكن القول بأن هذه الزيادات في الناتج المحلي هي زيادات حقيقية وليست إسمية تؤكد زيادة في النشاطات والخدمات التي يقدمها القطاع العام لأفراد المجتمع.

7 ـ المبدأ الإحصائي:

الهدف من الإحصاء المالي هو حصر كامل النفقات العامة، بحيث يمكن تبويبها ومقارنتها زمنياً وإقليمياً. ويتم هذا التبويب حسب الأسس (القانونية المالية) أو (الاقتصادية المالية).

وتعتبر الميزانيات التقديرية والميزانيات الفعلية (المصروفات الفعلية) أساس هذا التصنيف، ذلك لأن هذه الميزانيات التقديرية أو الفعلية مصنفة ومبوبة في أبواب وبنود وفروع كثيرة توفّر للإحصائي إمكانيات كبيرة للعمل.

ويمكن تصنيف المالية العامة في ليبيا حسب الإدارات الشعبية العامة والمصالح المركزية أولاً ثم حسب الإدارات العامة في البلديات، ويعقبها حسب الإدارات العامة في المؤتمرات الشعبية.

اللجنة الشعبية العامة.
اللجنة الشعبية النوعية في البلدية.
اللجنة الشعبية في المؤتمرات الشعبية الأساسية.

ويرتكز الإحصاء المالي على النقاط التالية:

---

(1) نفس المصدر، ص 99.

- حصر النفقات العامة ومقارنتها بالإيرادات (من الناحية الإجمالية).
- حصر النفقات الجارية (رواتب، سلع، فوائد، قروض وغيرها).
- حصر النفقات الجارية (دعم للمنتجين، دعم للمستهلكين، مكافآت إضافية، خدمة القروض).
- حصر الإنفاق الاستثماري (رأس المال): حجم الاستثمارات الحقيقية، تحويل الثروة، طلبات الخزانة قِبَل الغير، مشاركات القطاع العام في شركات خاصة محلية أو أجنبية.

إن هذا الحصر الإحصائي يهدف إلى معرفة حجم الاستهلاك الجاري ومقدار التغيير في حجم الثروة الإجمالية (من وجهة النظر الاقتصادية)، ومقارنة الإيرادات وخصم النفقات منها.

كما أن هذا الحصر يظهر العلاقة الوثيقة بين القطاع العام، والقطاعات الاقتصادية الأخرى، عن طريق حصر قيمة الفوائد المدفوعة عن القرض العام والدعم المدفوع للمواطنين والفوائد المتحصل عليها من عملية منح القروض للمواطنين.

إن مجموع الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري (الرأسمالي) يشكّل مجموع الإنفاق العام. وعن طريق هذا التصنيف يمكن معرفة الطرق والوسائل التي تمت بها عملية تمويل النفقات العامة المختلفة (عن طريق الإيرادات العامة أو عن طريق طلب القروض العامة، وكيفية تسديد هذه القروض).

الفصل الثالث

اثار الانفاق العام
على الاقتصاد الوطني

المقدمة:

عند دراسة آثار الإنفاق العام على الاقتصاد الوطني، لا بد من اعتماد بعض المؤشرات الاقتصادية المحددة. ولتحديد مدى تأثير نشاطات القطاع العام على مجمل الاقتصاد الوطني توجد عدة مقاييس أو مؤشرات ندرجها في النقاط التالية:

المقياس الأول المستخدم في هذا المضمار هو مقارنة حجم التوظيف (العمالة) لدى القطاع العام مع إجمالي القوى العاملة (القوى المنتجة). ولكن هذا المقياس يعتبر عديم الفائدة لأن القوات المسلحة والجهات الأمنية المختلفة توظف أعداداً كبيرة من القوى العاملة. أضف إلى ذلك فإن بعض الدول النامية وخصوصاً المصدرة للنفط منها قد اتبعت سياسة التوظيف غير المحدود لبعض فئات المجتمع، وخصوصاً من ذوي الدخل المحدود بغية تحسين مستواهم المعاشي وكنوع من إعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع الواحد.

ولهذه الأسباب فإن عدد الموظفين في القطاع العام وحتى التغييرات في هذا العدد لا يمكن اعتبارها مؤشراً واقعياً لقياس تأثيرات القطاع العام على الاقتصاد الوطني.

والمقياس الثاني هو العلاقة بين حجم الإنفاق العام والناتج المحلي الإجمالي

(أي نسبة الإنفاق العام إلى إجمالي الناتج المحلي). ويستخدم هذا المقياس لإعطاء فكرة عامة عن ذلك الجزء من الناتج المحلي الذي يذهب أو يستقطع من قبل القطاع العام على شكل ضرائب ورسوم وغيرها من أنواع الإيرادات العامة.

والجدير بالملاحظة أن هذه العلاقة الكمية لا تعطي صورة كاملة عن مدى تأثير نشاط القطاع العام على الاقتصاد الوطني، وذلك للأسباب التالية:

- إن القطاع العام ينفق جزءاً من إيراداته لأغراض ذات نفع اجتماعي عام. فهو يدفع بتحويلات نقدية أو عينية للأرامل والأيتام والعجزة والمعوقين وغيرهم. وهذه التحويلات لا تشكّل جزءاً من الناتج المحلي الإجمالي، ولكنها تعطي الحاصلين عليها دخولاً إضافية تمكنّهم من شراء جزءٍ من الناتج المحلي[1].

- إن القطاع العام يفرض أنواعاً مختلفة من الضرائب والرسوم كي يتمكّن من تمويل إنفاقه العام. فكلما أراد القطاع العام زيادة حصيلة الضرائب استوجب ذلك زيادة عدد الموظفين لدى مصلحة الضرائب لجبايتها. وهكذا تزداد نفقات القطاع العام مع زيادة العبء الضريبي.

والمقياس الثالث الذي يستخدم لمعرفة أثر القطاع العام على الاقتصاد الوطني، هو العلاقة الكمية بين حجم صافي القروض العامة التي طلبها القطاع العام من المصادر المختلفة إلى حجم الناتج المحلي الإجمالي[2]. إن هذه العلاقة تبيّن قدرة القطاع العام على خدمة الدين (خدمة القرض: أي تسديد أقساط القرض مع الفوائد المتفق عليها). فإذا كانت القروض تشكل جزءاً بسيطاً من إجمالي الناتج المحلي، فإن بمقدور القطاع العام تسديد قيمة القرض مع الفوائد بواسطة الإيرادات العامة المتوفرة لديه[3].

(1) الدعم يضاف إلى الناتج المحلي بسعر السوق، لأنه يساعد على خفض الأسعار أو النفقات بعكس الضرائب التي تزيد من الأسعار أو النفقات، أنظر، الجزء الثاني، من الفصل السادس، من الباب الأول.

(2) قارن تأثيرات القرض العام على الناتج المحلي الإجمالي. الفصل الثاني من الباب الخامس.

(3) قارن خدمة القرض العام في الفصل الثالث من الباب الخامس.

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أنه لا يمكن اعتبار أي من هذه المؤشرات كـافياً لتـوضيح مـدى تأثـير القطاع العـام على الاقتصـاد الوطني، ولهـذا تستخـدم في الغالب عدة مؤشرات مرة واحدة. وعلى هذا الأساس سيتمّ التركيز على العـلاقة النسبية بين حجم الإنفاق العام والناتج المحلي الإجمالي لدراسة تأثيرات الإنفـاق العام على الاقتصاد الوطني. وعند مناقشة تأثيرات القرض العـام على الاقتصـاد الوطني يؤخذ المقياس الثالث في نظر الاعتبار.

وعند مراجعة أوجه الإنفاق العام، التي نوقشت في الأجزاء السابقة تبيّن بأنها تتضمن ثلاثة أنواع وهي: الإنفاق الجاري (الميزانية الإدارية) والإنفـاق التنموي (خطط التنمية) والإنفاق العسكري[1]. والذي يعنينا هنا هما النوعان الأولان من الإنفاق العام.

وقد تبين عند تصنيف أنواع الإنفاق العام أيضاً بأن النفقات العامة نوعان:

- نفقات عامة تحويلية (إنتاجية) تدفع للحصول على عناصر إنتاج (عمالة، مواد خـام وغيرهـا) ولها تـأثير مبـاشر على حجم النـاتج المحـلي الإجمـالي، وحجم العمالة.
- نفقات دعم تدفع للمنتفعين بهـا (ضمان اجتـماعي، عجزة، دعم أسعـار، أو

(1) كان الاعتقاد السابق لدى الكـلاسيكيين هـو أن الانفاق العسكـري إنفاق عقيم الفـائدة، أي ليس له تأثير إيجابي على الناتج المحلي الإجمالي. ولكن الكثير من النظريات الحديثة تؤكـد اليوم على أهمية ودور الإنفاق العسكري في زيادة حجم الناتج المحلي الإجمـالي وخصوصـاً فيما يتعلق بالبنى الأساسية للاقتصاد الوطني. أضف إلى ذلك فإن القوات المسلحة تعتبر مدرسـة الرجـال حيث تتخرج منها الكفاءات الفنية في مختلف المجالات الاقتصادية.
وهناك نوع رابع من الإنفاق العام تقوم بـه شركات النفط العـاملة في ليبيا والتي حصلت عـلى عقود الامتياز يمكن إضافته إلى أوجه الإنفاق الأخرى، خصوصـاً وأن هذه الشركـات الأجنبية تقـوم بإنفـاق الملايـين سنويـاً كمرتبـات للعاملين فيهـا من وطنيين وأجـانب، ونفقـات ونقـل ومواصلات وإيجارات وشراء المواد الخـام والمواد الغـذائية ومصروفـات أخرى تنفقهـا في سبيل عملياتها الإنتاجية في ليبيـا. وتخلق الشركات الأجنبيـة بهذا الإنفـاق طلباً متزايداً عـلى السلع التموينية والخدمات، بالإضافة إلى خلق طلب ناتج من إنفاق المشتغلين فيها.
وقد أهمل هذا النوع من الإنفاق لأنه لا يشكّل إلا نسبة ضئيلة من إجمالي الإنفاق العام. قارن الجدول رقم 39 والخاص بالمصروفات المحلية لشركات النفط خـلال السنوات 1965-1981 م. النشرة الاقتصادية لمصرف ليبيا المركزي، يناير/ مارس، 1984 م.

تسديد القرض العام مع الفوائد) وهذه النفقات ليس لها تأثير مباشر على حجم الناتج المحلي الإجمالي.

والإنفاق العام أياً كان مصدره ينفق من أجل إقامة مشاريع ومرافق عامة (تعليم، صحة، دفاع)، وخدمات مختلفة ودفع مرتبات وأجور العاملين فيها. وهكذا يقوم القطاع العام بطلب سلع وخدمات من أفراد المجتمع وشراء المواد الخام ومواد البناء وطلب القوى العاملة. ويدفع لهم بالمقابل.

وعلى هذا الأساس يشترك القطاع العام مع أفراد المجتمع في زيادة الطلب على السلع والخدمات، والطلب على السلع المعمرة والإنتاجية الأخرى. فالطلب العام يعتبر طلباً إضافياً جديداً يضاف الى الطلب الخاص.

وتكون معادلة الدخل (الناتج المحلي الإجمالي) كالآتي:

دخل = استهلاك خاص + استهلاك عام + استثمار خاص + استثمار عام[1].

والجدير بالذكر أن كمية الاستهلاك والاستثمار العام لن تكون بأقل من حصيلة الضرائب، عندما يكون حجم الإنفاق العام مساوياً لحجم الإيرادات الفعلية العامة، أي عندما تعتمد الخزانة العامة في تمويل الإنفاق العام على مصادر مالية ذاتية، دون الاعتماد على القروض المحلية أو الأجنبية أو على مخصصات الميزانية من عوائد النفط.

ولكن القطاع العام ينفق عادة أموالاً أكبر من حصيلة الضرائب بكثير، وذلك من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث يزداد حجم المخصصات المالية لدعم الميزانية الإدارية (بالنسبة للدول النفطية) ويزداد حجم القروض المحلية (من المصرف المركزي أو من الأفراد)، وكذلك القروض الخارجية من أجل الإنفاق على التنمية. وهكذا يزداد حجم الإنفاق العام ويكبر أضعاف المرات عن حجم حصيلة الضرائب.

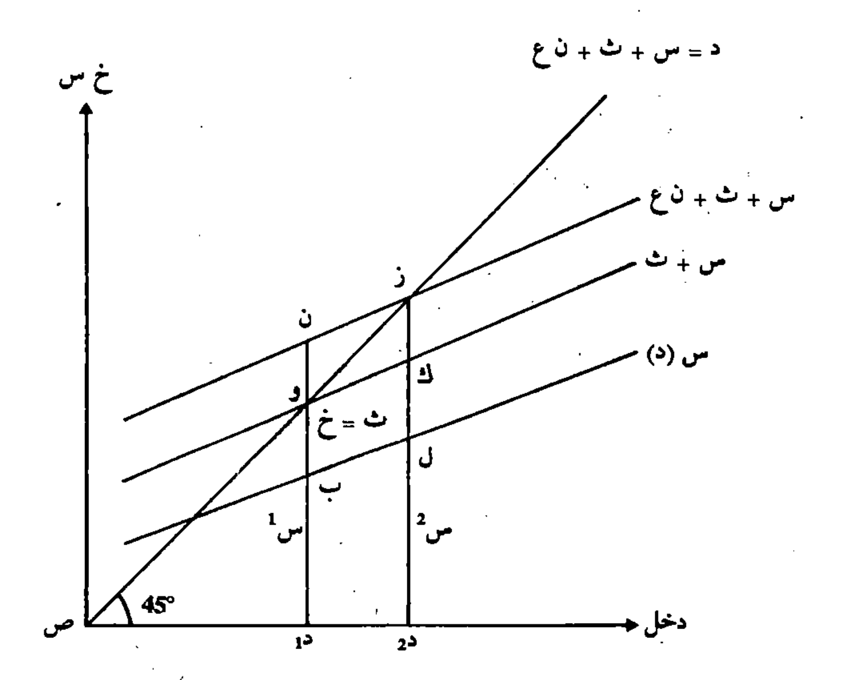
(1) إن المبالغ التي ينفقها القطاع العام كدعم أو كإعانات (دون مقابل) أو ما يدفعه للأفراد كفوائد على القروض المحلية التي اقترضها منهم، يجب استبعادها من المعادلة، ذلك لأنها سبق وأن احتسبت ضمن استهلاك واستثمار الأفراد.

إن زيـادة الإنفاق العـام الذي تنـاقش آثاره في الصفحـات التاليـة، لا تعني زيادة الإنفاق العام عن طريق زيادة حصيلة الضرائب، بل زيادة الإنفاق العـام عن طريق طلب القروض من المصرف المركزي أو من الخـارج، ذلك لأن هـذا الاقتراض يقلل العديد من المشاكل المتعلقة بهذا الموضوع:

1 ـ تأثير الإنفاق العام على الدخل (الناتج المحلي الإجمالي):

استناداً إلى معادلـة الدخـل السابقـة، فإن أي تغيـير في حجم الإنفاق العـام (استهـلاك عام + استثمار عام) سيؤثـر على مستـوى الـدخـل (النـاتـج المحـلي الإجمالي) بصورة مباشرة بالزيادة أو النقصان، حسب حجم الإنفاق العـام. فإذا ما ازداد حجم الإنفاق العام (استهلاك عام + استثمار عام) فإن ذلـك يؤدي إلى زيادة الدخل حتماً حسب المعادلة والرسم البياني:

دخل = استهلاك + استثمار + إنفاق عام



رسم بياني رقم (74)

ويظهر الرسم البياني النقاط التالية:

- دالة الاستهلاك س (د) تشير إلى أن حجم الاستهلاك سيكون بمقدار (س^1 = د^1 ب)، عندما يكون الدخل بمقدار (ص د^1). والادخار (خ) سيكون بمقدار (ب و) وهو في نفس الوقت مساوٍ للاستثمار (ث). وهكذا تنشأ الدالة الجديدة (س + ث).
- عند زيادة حجم الإنفاق العام بمقدار (و ن) فإن الدالة الجديدة ترتفع إلى أعلى وتصبح (س + ث + ن ع). وهذا الإنفاق العام الجديد سيؤدي إلى زيادة الدخل من د^1 إلى د^2. وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة الاستهلاك، (حيث إن س^2 أكبر من س^1) وزيادة الادخار (ل ز) أكبر من (خ) وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة الاستثمار لأن (ل ز أكبر من ب و) وهكذا دواليك.

من هذا يستنتج أن القطاع العام إذا أراد زيادة أو نقصان حجم الإنفاق العام، فلا بد أن ذلك سيغيّر من موضع الدالة الجديدة وتبعاً لذلك سيتغير حجم الدخل (ص د^1 أو ص د^2).

وعندما يراد قياس مدى مساهمة أو قياس تأثير الإنفاق العام على زيادة الدخل، فلا بد من الاعتماد على اصطلاحين لهما أهمية اقتصادية كبيرة في النظرية الاقتصادية وهما:

مكرر الاستثمار (مضاعف الاستثمار) ومعجل الاستثمار (مبدأ الإسراع والتعجيل)، واللذان ستتم مناقشتهما في الأجزاء القادمة من هذا الفصل.

1-1 ـ مضاعف الاستثمار (مكاثر الاستثمار):

جاء في الصفحات السابقة، أن أي تغيير في حجم الإنفاق العام سيؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة على حجم الدخل. ومكرر الاستثمار هو المعادلة التي تظهر معنى الزيادة التي حصلت للدخل نتيجة للزيادة في حجم الإنفاق العام. فإذا ما أرادت مؤسسة عامة أن تنفق مقداراً من المال لإقامة مشروع جديد، فإن هذا الإنفاق سيخلق طلباً على المواد الخام ومواد البناء والآلات والقوى العاملة، أي أن الإنفاق الجديد سيولد دخلاً جديداً بالنسبة للمشاريع

المـوردة والقوى العـاملة فيها، وهـذا بدوره سيخلق طلبـاً جـديـداً عـلى السلع الاستهلاكية والخـدمات من قبـل المجموعـة أو الفئة التي حصلت عـلى الدخـل الإضافي الجديد أول مرة. وهذه المجموعة الأولى تنفق جزءاً من الدخل المضاف من أجل الحصول على سلع وخدمات (وهذا مـا يطلق عليـه الآثار المبـاشرة من الـدرجة الأولى لمضاعف الإنفاق العـام). وهذا الإنفـاق المضاف يـولـد دخـلاً جـديداً لمجمـوعة أو فئـة ثانيـة من أفراد المجتمـع تعمل لـدى منشآت إنتـاجيـة وخـدمية مسـاعدة للمنشـآت الإنتاجيـة الأولى. وعندمـا تقوم المجمـوعة الثـانية بإنفاق جزء من الدخل الإضافي، فإنها تخلق طلباً جديداً على السلع والخدمات. (وهذا ما يطلق عليه الآثار غير المباشرة/ من الدرجـة الثانيـة لمضاعف الإنفـاق العام). وهكذا فإن دورة الإنفاق العـام تدور بـاستمرار ويـزداد الدخـل ويزداد الطلب والإنتاج أيضاً لمواجهة الطلب المتزايد[1].

وبمـا أن الدخـل الجديـد لا ينفق بـالكـامـل، بـل إن جـزءاً منـه يـدخـر في المصارف، لذا فـإن الدخـل الجديـد سيكون أقـل من سابقـه بمقدار هـذا الجزء المدخر من الدخل. معنى ذلك أن الإنفاق الجـديد سيخلق دخـلاً جديـداً وهذا بدوره يخلق طلباً متزايداً ومدخرات إضافية جـديدة. هـذه المدخـرات تزيـد من إمكانيات الاستثمار الجديـد والذي يشكـل بدوره دافعـاً لزيـادة الإنتاج لمـواجهة الطلب الفعال. ولقياس الرقم الحقيقي (العددي) لزيـادة الدخـل ولمعرفـة مدى تأثير الإنفاق العام على الدخل لا بد من شرح مصطلحين اقتصاديين همـا: الميل الحدي للاستهلاك والميل الحدي للادخار:

الميل الحدي للاستهلاك:

الميل الحدي للاستهلاك هو النسبة المئوية من الدخل المضاف يخصصها الفرد أو العائلة للاستهلاك المضاف، أو بمعنى آخر التغيّر في الاستهـلاك مقسومـة على التغير في الدخل ($\frac{\Delta س}{\Delta د}$)

أما الميل الحدي للادخار فهو النسبـة المئويـة المخصصة من الـدخل المضـاف

(1) أنظر كتاب أحمد جامع: **النظرية الاقتصادية**، الطبعة الثالثة، 1976 م، ص ص 303-326.

للادخار في المصارف، وبتعبير آخر هي الزيادة في الادخار مقسومة على الزيادة في الدخل ($\frac{\Delta خ}{\Delta د}$)

والزيادة في الدخل تساوي الزيادة في الاستهلاك مضافاً إليها الزيادة في الادخار.

د = استهلاك + إدخار (Δ س + Δ خ = 1)

حيث إن د = الدخل، س = استهلاك، وخ = إدخار،

وهكذا فإن: $\frac{\Delta د}{د} = \frac{\Delta س}{د} + \frac{\Delta خ}{د}$.

إن مكاثر الإنفاق العام (مضاعف الاستثمار) يتحدّد بنسبة الميل الحدي للاستهلاك $\frac{\Delta س}{\Delta د}$، ذلك لأن المكاثر =

$$\frac{1}{1 - \frac{\Delta س}{\Delta د}}$$ (الميل الحدي للاستهلاك)

$$= \frac{1}{\frac{\Delta خ}{\Delta د}}$$ (الميل الحدي للادخار)[1]

فإذا كان الميل الحدي للاستهلاك

$\frac{2}{3}$ والميل الحدي للادخار $\frac{1}{3}$،

فإن حجم المكاثر سيكون $3 = \frac{1}{\frac{1}{3}}$.

وعلى هذا الأساس، فإن الزيادة في الدخل (الناتج المحلي) ستكون ثلاثة أضعاف الزيادة في حجم الإنفاق الأصلي.

(1) أبوالقاسم الطبولي وآخرون: أساسيات الاقتصاد، مكاثر الاستثمار، ص ص 232-235.

مثـــال:

استثمار جديد بمقدار مليون د. ل. والميل الحدي يساوي $\left(\frac{4}{5}\right)$، فكم تكون الزيادة في الدخل النهائي (الناتج المحلي الإجمالي؟).

استثمار جديد	دخل إضافي	الميل الحدي للاستهلاك	الميل الحدي للادخار
1000 000	1000 000	800000	200000
	800 000	640000	160000
	640000	512000	128000
	512000	409600	102400
	409600	327680	81920
	327680	262144	65536
	262144	209715	52429
	209715	167772	41923
المجموع	5000 000	4000 000	1000 000

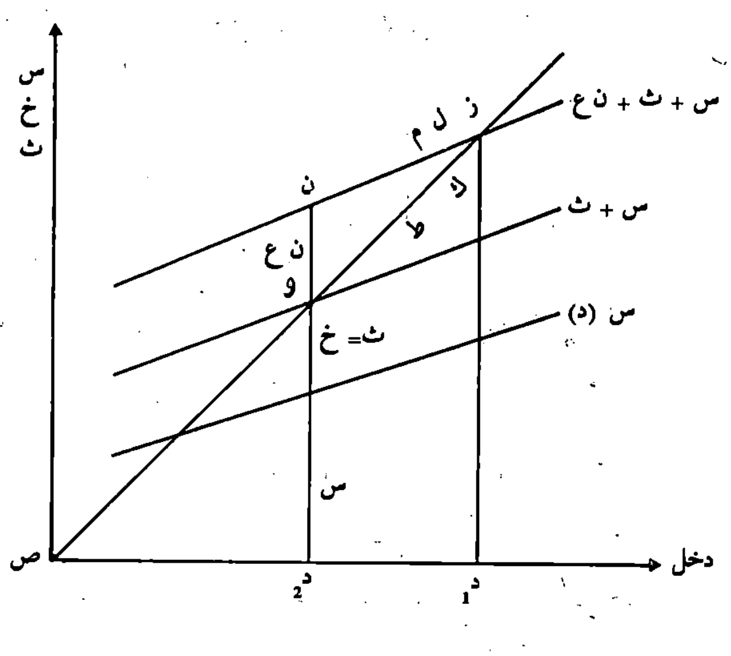
من هـذا يتضح أن زيـادة الدخـل تماثـل خمسـة أضعـاف المبلغ المستثمـر أصلاً.

وفي حالة أن الميل الحدي للاستهلاك يساوي $\left(\frac{9}{10}\right)$ فإن الزيادة في الـدخل تصل الى 10 مليون د. ل.

وعلى هذا الأساس فإن حجم مضاعف الاستثمار (مكاثر الاستثمار) يزداد كلما زاد المبلغ (أو النسبـة) المخصصـة لـلاستهـلاك، وبـالعكس ينقص كلما ازدادت النسبة المخصصة للادخار.

وفي المثال يظهر أن الدخل قد ازداد بصورة مضاعفـة نتيجة للزيـادة الأصلية في الإنفاق العام. وبما أن الدخل والاستهلاك قد ازداد كل منهـما، فإن الادخـار

هو الآخر قد ازداد. ويكون مجموع المبلغ المدخر مساوياً للمبلغ المستثمر أصلاً: ولتوضيح ذلك يستخدم الرسم البياني رقم (75)..



رسم بياني رقم (75)

ومن الرسم البياني رقم (75) يظهر أن حجم الإنفاق العام قد ازداد بمقدار (و ن)، أي زيادة الطلب العام على السلع والخدمات، وهذا يؤدي إلى زيادة دخل المجموعة الأولى من القوى العاملة بمقدار (ن ط). وهذه الزيادة في الدخل تؤدي إلى زيادة الاستهلاك بمقدار (ط م) وهذه بدورها تؤدي إلى زيادة دخل المجموعة الثانية من المنتجين بمقدار (م ك) ويزداد الاستهلاك بمقدار (ك ل).... وهكذا تستمر الزيادة في الدخل وما تؤثره في زيادة الاستهلاك والادخار الى أن تصل نقطة (ز) حيث ينتهي التأثير ويصل الصفر.

من هذا كلّه يتبين أن حجم التأثيرات الاقتصادية يشبه المدرجات التي تتناقص في علوها مع كل زيادة في الارتفاع.

2-1 ـ معجِّل الاستثمار (مبدأ الإسراع والتعجيل):

إن مبدأ معجل الاستثمار يظهر مدى تأثر الاستثمارات نتيجة لزيادة الطلب على السلع والخدمات. فإذا ما ازداد الطلب الفعلي على السلع الاستهلاكية، فإن الطلب على الاستثمارات (أي المشاريع الإنتاجية) سوف يزداد هو الآخر وذلك بنسب مئوية أكبر من زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية. وهذا ما يطلق عليه مصطلح الاستثمارات المشتقة أو الطلب المشتق (Derived Demand).

فمعجّل الاستثمار يبيّن العلاقة بين حجم الإنتاج النهائي من السلع (المخرجات)، وما يقابلها من حجم رأس المال المطلوب لعملية إنتاج تلك السلع (المدخلات).

فإذا ما ازداد الطلب الفعال على السلع الاستهلاكية فلا بد من زيادة حجم الاستثمارات (الجديدة) بهدف مواجهة الطلب المتزايد. ولهذا فإن عملية الاستثمار تتحدد بمدى تغيّر حجم الطلب الاستهلاكي.

وهكذا فإن معجل الاستثمار هو عكس مكرر الاستثمار، حيث إن الأول يوضح تعلّق الاستثمار بالاستهلاك، بينما الأخير يوضح اعتماد الاستهلاك على الاستثمار (الإنفاق العام). فالتفاعلات التي أحدثها مضاعف الإنفاق العام خاصة فيما يتعلق بزيادة حجم الطلب على السلع الاستهلاكية، سوف تزداد حدة من جراء الآثار التي خلفها معجل الاستثمار وتوسع حجم الاستثمارات وزيادة حجم الطلب على السلع الإنتاجية (تأثيرات غير مباشرة من الدرجة الثالثة للإنفاق العام)[1].

ولتوضيح ذلك يعرض المثال التالي:

توجد في ليبيا ثلاثة مصانع للدراجات الهوائية، تنتج لإشباع حاجات

---

(1) أحمد الجامع: **النظرية الكلية**، مصدر سابق، ص ص 329-338.

المواطنين من هذه السلع الاستهلاكية. وليس هناك حاجة الى بناء مصانع جديدة إلا بمقدار الإحلال والاستبدال لما هو مستهلك من آلات. (الاستهلاك أو الاندثار).

ولنفترض الآن أن الطلب على الدراجات الهوائية قد ازداد بسبب تحريض الشباب على الرياضة الجماهيرية وارتفع حجم المبيعات السنوية بمقدار 10%.

إن زيادة الطلب هذه تضطر المصانع إلى العمل بكل طاقاتها الإنتاجية أولاً، ثم التوسع في بناء مصانع جديدة للدراجات ثانياً. وهكذا يزداد الطلب على المصانع والآلات والمعدات بنسبة أكبر من زيادة الطلب:

فإذا أقيم مصنعان جديدان لهذا الغرض: الأول منهما لإحلال واستبدال أحد المصانع القديمة والثاني لتوسيع حجم الإنتاج، فإن نسبة الزيادة في السلع الإنتاجية ستكون 33,3% أي بمقدار الثلث، بينما نسبة الزيادة في السلع الاستهلاكية تقدر بنحو 10%.

مثال آخر:

لدى الجماهيرية عشرة أفران للخبز والحلويات أقيمت خلال عشر سنوات واحداً بعد الآخر. وبما أن العمر الإنتاجي للفرن الواحد عشر سنوات، فلا بد من إنشاء مصنع جديد كل سنة من أجل إحلال واستبدال الفرن المستهلك بعد مرور عشر سنوات، وذلك من أجل الحفاظ على الطاقة الإنتاجية الأولى.

فإذا افترضنا أن المبيعات ازدادت بمقدار 10% سنوياً فإن الطلب على الأفران الجديدة سيرتفع إلى الضعف (أي طلب مصنعين سنوياً) المصنع الأول كبديل للمصنع المستهلك بعد عشر سنوات والمصنع الثاني لمواجهة زيادة الطلب. وهكذا نجد أن الطلب على السلع الإنتاجية قد ارتفع من مصنع واحد سنوياً إلى مصنعين، أي نسبة الزيادة المئوية 100%.

وفي حالة انخفاض الطلب بنفس المعدل، فإن ذلك سيحدث نقصاً كبيراً في حجم الاستثمار بحيث يصل إلى مستوى الإحلال (الاندثار) السنوي فقط. في

مثل هذه الحالة ينقص الطلب من مصنعين سنوياً إلى مصنع واحد فقط، أي أن الطلب ينخفض بمقدار 50%، بينما الطلب قد انخفض بنسبة 10% فقط.

من هذا يستنتج أن نقص الطلب على السلع الإنتاجية يؤدي إلى نقص أكبر في الطلب على العمالة والدخل المتاح، ونقص في الطلب الاستهلاكي، ومن ثم الادخار.

وتجدر الإشارة إلى أنه خلال المناقشات الخاصة بمضاعف الاستثمار وكذلك معجّل الاستثمار لم نتطرق إلى فعاليات القطاع الخاص ومدى تأثرها باستثمارات القطاع العام، حيث افترض ضمنياً ثبات حجم الاستثمار الخاص.

إن فرضية ثبات حجم الاستثمارات الخاصة هي غير منطقية ولا تنطبق مع الواقع: ذلك لأنها عادة تتأثر بصورة إيجابية عند قيام المؤسسات العامة بالاستثمارات، مما يزيد من حدة التأثيرات التي يخلفها مضاعف الاستثمار (الإنفاق العام) ومعجّل الاستثمار من بعده.

والجدير بالذكر أن معجّل الاستثمار يعتمد أساساً على توقعات المشاريع الإنتاجية فيما يخص حجم الطلب المتوقع وحجم المردود (الأرباح) المتوقعة[1]:

فإذا كانت حالة التوظيف الكامل لعناصر الإنتاج هي السائدة، وكانت توقعات القطاع الخاص بتطور الاقتصاد الوطني إيجابية، فإن آثار معجّل الاستثمار ستزيد من الطلب الإجمالي بما يفوق الطاقات الانتاجية المتاحة، مما يؤدي إلى زيادة الاستثمارات. وأول آثار زيادة الاستثمار ستكون منصبة على سوق العمل، حيث ترتفع الأجور في حالة عدم قدرة عرض العمل من تلبية الطلب المتزايد على العمالة. ومن جراء ذلك ترتفع الأجور ومن بعدها ترتفع نفقات الإنتاج والأسعار، ويتولد تضخم مستمر مع جميع آثاره الاقتصادية والاجتماعية[2].

---

(1) أثبت الواقع العملي أن الأرباح المتوقعة هي المحرك الأساسي لعملية الاستثمار من قبل القطاع الخاص وليست الزيادة في حجم الطلب على السلع الاستهلاكية. قارن هاينز كولمز: ص 117.

(2) نفس المصدر السابق، ص 117.

وبالعكس إذا كانت التوقعات حول تطور الاقتصاد الوطني سلبية، حيث يصبح من الصعب تشجيع المشاريع الإنتاجية على زيادة الطلب وإقامة مشاريع جديدة.

وأخيراً، لا بد من مناقشة عامل الزمن وأخذه بنظر الاعتبار عند الحديث عن معجّل الاستثمار، حيث إن المتغيرات الاقتصادية التي يؤثر بعضها على البعض الآخر تتحدد هي الأخرى بعامل الزمن:

فالاستثمارات الحالية ليست دالة فقط للاستهلاك الحالي، بما هي دالة أيضاً للاستهلاك خلال فترات سابقة أيضاً[1]، أي أن:

$$ث = م \,(س_{ز} - س_{ز-1})$$

حيث إن ث = استثمار، م = معامل رأس المال الذي يبيّن العلاقة بين رأس **المال** الثابت وكمية السلع التي يمكن إنتاجها بواسطة رأس المال هذا (Capital Coefficiens) س = الاستهلاك، ز = عامل الزمن، ز - 1 = الفترة السابقة.

3-1 - العوامل المؤثرة في احتساب مضاعف الاستثمار ومعجّل الاستثمار:

إن آثار مضاعف الإنفاق العام على حجم الناتج المحلي الإجمالي تختلف عن بعضها باختلاف نوع الإنفاق العام. فبعض أنواع الإنفاق العام لها آثار مباشرة على حجم الناتج المحلي الإجمالي (آثار من الدرجة الأولى)، بينما هناك أنواع من الإنفاق العام لا يظهر تأثيرها على الناتج المحلي الإجمالي بالكامل. وهذا يعني أن الوحدة النقدية الإضافية من الإنفاق العام لا تؤثر بما يساويها أو يعادلها في حجم الناتج المحلي الإجمالي. بل أقل من ذلك بكثير.

والسبب في هذا الاختلاف للآثار يرجع إلى النقاط التالية:

---

(1) هاينز كولمز، ص 115.

1-3-1 ـ النفقات التحويلية (الإنتاجية) ونفقات الدعم:

إذا كان الإنفاق العام على شكل نفقات تحويلية (إنتاجية)، فإن آثارها ستكون أكبر من الإنفاق العام على شكل تحويلات مالية من أجل الدعم، ذلك لأن الإنفاق العام من النوع الثاني تنعدم فيه الآثار المباشرة (من الدرجة الأولى)، فالنفقات التحويلية (الإنتاجية) تصرف من قبل القطاع العام من أجل الحصول على سلع وخدمات، أي أنها تخلق طلباً متزايداً مباشرة بعد الإنفاق، كما أنها تخلق طلباً متزايداً عند الفئة الأولى من القوى العاملة التي تحصل على الدخل الإضافي.

بينما نفقات الدعم تمنح بصورة مباشرة أو غير مباشرة للمنتفعين بها دون مقابل أي أنها لا تخلق طلباً متزايداً عند الإنفاق مباشرة، وإنما بعد صرفها من قبل المنتفعين بها. ولهذا فإن مضاعف الاستثمار الخاص بالنفقات التحويلية (الإنتاجية) سيكون أكبر بمقدار (واحد) مقارنة بمكرر الاستثمار الخاص بنفقات الدعم. وتكون المعادلة كالآتي:

$$\Delta د = \frac{ب}{1 - ب} \times \Delta ن ع.$$

فإذا كان الميل الحدي للاستهلاك $\left(\frac{3}{4}\right)$، فإن مكرر الاستثمار سيكون بمقدار 3، لأن:

$$\frac{\frac{3}{4}}{1 - \frac{3}{4}} = 3$$

. وهذا أقل من مكرر الاستثمار الخاص بالنفقات الإنتاجية والذي قيمته 4[1].

---

(1) أنظر مكرر الضرائب ويكون أقل من مكرر (مكاثر) الاستثمار بواحد صحيح ولكن السالب. قارن أبو القاسم الطبولي وآخرون: **أساسيات الاقتصاد**، ص 252.

1-3-2 ـ استيراد السلع والخدمات الإضافية من الخارج:

في حالة قيام الشركات المنفذة للمشاريع العامة (عطاءات عامة) باستيراد سلع وخدمات من الخارج، فإن الآثار المباشرة لمضاعف الإنفاق العام ستكون منخفضة ومتناقصة بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي، وذلك لأن جزءاً من النفقات العامة قد يُحوَّل إلى الخارج وسيكون له تأثير مضاعف على الناتج المحلي للاقتصاد الأجنبي الذي قام بتصدير السلع والخدمات إلى ليبيا.

أما الانعكاسات (الإيجابية) Repercussion لمثل هذه التأثيرات الخارجية على حجم الناتج المحلي وعلى العمالة الوطنية فإنها غير متوقعة.

ومثال على ذلك أن شركة أجنبية تقوم بتنفيذ مشروع في ليبيا وتستورد سلعاً وخدمات من الخارج. إن الاقتصاد الوطني المصدر للسلع والخدمات هو الذي يتأثر بصورة مضاعفة نتيجة لتصديره السلع والخدمات الى ليبيا. أما احتمال قيام الاقتصاد الأجنبي بزيادة استيراداته من ليبيا نتيجة لزيادة صادراته إليها، فإنه غير متوقع، إذ لا توجد علاقة بين ارتفاع الدخول في الخارج نتيجة لزيادة الصادرات إلى ليبيا وبين زيادة الواردات من النفط الليبي ومشتقاته.

1-3-3 ـ تراكم أرباح ومدخرات المنشآت الإنتاجية والخدمية:

عند قيام المنشآت الإنتاجية الخدمية بحجز جزء من أرباحها الإضافية، التي تولدت نتيجة زيادة الإنفاق العام والطلب على السلع والخدمات التي توردها، وفي حالة عدم انتقالها كقوة شرائية وطلب متزايد لإنتاج المنشآت الأخرى، فإن ذلك يعني أن تأثيرات مضاعف الإنفاق العام على الاقتصاد الوطني سوف تتناقص.

1-3-4 ـ فرض ضرائب على المنشآت الإنتاجية والخدمية:

يوجد بين الإنفاق العام والإيراد العام ترابط وثيق، يرجع أساساً إلى عوامل ذات طبيعة سياسية تتعلق بالمؤسسات صاحبة القرار، والتي تضع الميزانية

العامة وتقوم بتوزيع الموارد المالية على أنواع مختلفة من الإنفاق العـام. ولا يخفى أن المؤشرات الاقتصادية تلعب دوراً في تجسيد هذا الترابط بين الإنفـاق والإيراد العام.

فعادة ما تـزداد حصيلة الضرائب عندما يزداد حجم النـاتج المحـلي الإجمالي وحجم العمالة نتيجة للزيادة في حجم الإنفاق العام[1].

ولكن زيـادة حصيلة الضرائب تعني من الجـانب الآخـر انخفـاض الـدخـل الإضـافي المتاح لـدى الأفراد والمنشـآت، وهكـذا تنخفض مخصصـات الإنفـاق العـائـلي. ونتيجـة ذلـك انخفـاض في حجم الـطلب الإضـافي عـلى السلع والخدمات، ولهذا السبب تتناقص تـأثيرات مضـاعف الإنفاق العـام، أي بتعبير آخر أن مضاعف الإنفاق العام سيكـون أصغر من المضـاعف في صورتـه الأولى المبسطة[2].

وحصيلة الضرائب المـتزايدة هـذه يطلق عليهـا حينئـذ مصطلح المهـدِّىء أو المخدِّر المالي[3] (Fiscal drag) للمضاعف وتأثيراته الاقتصادية.

كما أن الضرائب المختلفة المفـروضة عـلى المنشآت الإنتـاجية والخـدمية تعتـبر نوعاً من أنواع النفقات الإنتاجية، في حالة دفعها من قبل المنشآت، ولهذا أيضـاً فإن تأثيرات مضاعف الإنفـاق العام ستنخفض هي الأخـرى، وذلك لأن جـزءاً من النفقـات العامـة الإضافيـة قد رجـع إلى القطاع العـام على شكـل إيرادات عامة. وهكذا فإن مضاعف الإنفاق العام يصغر.

5-3-1 ـ اختلاف الميل الحدي للاستهلاك:

عند مناقشة تأثيرات مضاعف الإنفاق العام في صورته المبسـطة، وضعت فرضية أساسية مفادها، أن الميل الحدي للاستهلاك متساوٍ بالنسبـة لجميع فئـات

---

(1) هذا ما يطلق عليه مصطلح (حساسية أو مرونة) حصيلة الضرائب بالنسبة للوضع الاقتصـادي القائم.

(2) هاينز كولمز، ص 109.

(3) نفس المصدر السابق، ص 103.

المجتمع الواحد. ولكن هذه الفرضية غير منطقية، ذلك لأن الميل الحدي للاستهلاك يختلف حسب مستوى الدخل والعادات والتقاليد والمستوى الثقافي. وبما أن الميول الحدية للاستهلاك بالنسبة للفئات التي تحصل على دخل إضافي نتيجة الإنفاق العام الإضافي، ليست متساوية وإنما هي مختلفة، فإن إجمالي التأثيرات لمضاعف الإنفاق العام ستكون هي الأخرى مختلفة أيضاً[1].

أضف إلى ذلك فإن الميل الحدي للاستهلاك بالنسبة لذوي الدخل المرتفع عادة ما يكون أقل من الميل الحدي للاستهلاك بالنسبة لذوي الدخل المنخفض. وعلى هذا الأساس فإن تأثيرات مضاعف الإنفاق العام ستكون أصغر بكثير في حالة أن حصة أرباب العمل (القطاع الخاص) من الإنفاق العام الإضافي كانت أكبر من حصة المنتجين العاملين لدى القطاع الخاص[2].

كما لا بد من الإشارة أيضاً إلى أنه نتيجة لزيادة الإنفاق العام، ونشوء زيادة إضافية في الدخل المتاح، قد يزداد الطلب على السلع الكمالية المستوردة من الخارج. في مثل هذه الحالة ستتناقص آثار المضاعف، بسبب تحوُّل جزء من الإنفاق العام إلى الخارج. كما نوقش ذلك في نقطة سابقة.

6-3-1 ـ الطاقات الإنتاجية المعطلة:

تلعب الطاقات الإنتاجية غير المستغلة (المعطلة) لدى المصانع الموردة دوراً مهماً في التأثير على حجم مضاعف الإنفاق العام. فإذا كانت لدى المنشآت الإنتاجية طاقات معطلة (توظيف غير كامل) فمن الممكن زيادة الإنتاج عن طريق تشغيل هذه الطاقات المعطلة دون الحاجة إلى طلب آلات وتشغيل عمالة جديدة[3]. وبهذه الطريقة فإن تأثيرات مضاعف الإنفاق العام سوف تتناقص، ذلك لأن نسبة ما سيدفع من الإنفاق العام الإضافي كأجور للعمالة الجديدة ستكون منخفضة[4].

---

(1) هاينز كولمز: ص 113.

(2) نفس المصدر، ص 113.

(3) العمالة ذات الخبرة لا يمكن الاستغناء عنها عند انخفاض الإنتاج، ولهذا تعتبر أجورها نوعاً من النفقات الثابتة بالنسبة للمصنع.

(4) المصدر أعلاه، ص 110.

1-3-7 ـ المخزون السلعي:

إن لحجم المخزون السلعي (مواد خام سلع نصف جاهزة، مستلزمات إنتاج وغيرها) دوراً في تأثيرات مضاعف الإنفاق العام على الدخل والعمالة.

فإذا ما توفرت المواد هذه في المخازن، فإن المنشآت الإنتاجية تجد نفسها غير مضطرة إلى طلب المواد من الموردين في حالة زيادة الإنتاج، إلا بعد نفاد المخزون السلعي أو ما يقارب ذلك. ونتيجة الاعتماد على المخزون السلعي تنقص تأثيرات مضاعف الإنفاق العام.

1-3-8 ـ دافع الاحتفاظ بالسيولة النقدية:

يعتبر دافع الاحتفاظ بالسيولة النقدية (Liquidity preference)، أحد أهم العوامل المحددة للطلب على النقود[1]. فإذا ما فضلت المنشآت الإنتاجية الاحتفاظ بأرباحها الإضافية الناتجة عن زيادة المبيعات كأحد تأثيرات مضاعف الإنفاق العام، كسيولة نقدية لديها، أو قامت بتسديد الديون التي عليها قِبَل الغير، فإن آثار مضاعف الإنفاق العام على التشغيل سوف تتناقص، ذلك لأن جزءاً من الإنفاق العام الإضافي سوف يحتجز ولا يخلق طلباً فعالاً.

1-3-9 ـ كثافة استخدام رأس المال:

يعتبر استخدام رأس المال بصورة مكثفة أحد العوامل المحددة لتأثيرات مضاعف الإنفاق العام، ذلك لأن آثار المضاعف تتعلق أساساً بنفقات الاستهلاك (الاندثار) لرأس المال، والتي تسهل عملية القيام بالاستثمارات البديلة.

فكلما كانت نفقات الإهلاك مرتفعة، أمكن القيام بالاستثمارات الإحلالية

---

(1) أكد الاستاذ كينز على أن الرغبة في الاحتفاظ بالسيولة النقدية نابعة من ثلاثة دوافع منفصلة وهي: دافع المبادلات ودافع الاحتياط للطوارىء ودافع المضاربة. أنظر صبحي تادرس قريصة، النقود والبنوك، بيروت، ص ص 203-204.

وزيادة الطلب على السلع الإنتاجية، وما يتبع ذلك من مضاعفات مكررة.

أما في حالة انخفاض نسبة الاستهلاك لرأس المال؛ فإن الطلب على السلع الإنتاجية سوف يؤجل إلى فترات زمنية قادمة، وهكذا تتناقص آثار مضاعف الإنفاق العام كلما انخفضت نسبة نفقات الاستهلاك وبالعكس[1].

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أن الوضع الاقتصادي القائم والنظرة المستقبلية للاقتصاد الوطني وتطوّره تلعب دوراً مهماً إضافة إلى النقاط التي نوقشت من 9-1.

فإذا كانت النظرة المستقبلية تشاؤمية، ويغلب عليها طابع الكساد والركود (Depression)، فإن الإنفاق العام الإضافي سوف لن يكون له آثار تذكر بل يضيع في البداية ولا تظهر بوادره إلا بعد نضوب المخزون السلعي أولاً، ثم زيادة الطلب على الآلات والمعدات الجديدة من أجل إحلالها بدل المستهلك منها ثانياً (معجّل الاستثمار).

أما إذا كانت النظرة المستقبلية أكثر تفاؤلاً وهي السائدة في الاقتصاد الوطني وخصوصاً في حالة التوظيف الكامل لعناصر الإنتاج، فإن آثار مضاعف الإنفاق العام ستكون كبيرة حيث يزداد الطلب الكلي بصورة مضاعفة (مكررة) أكبر بكثير من المضاعف في صورته الأولى المبسطة.

2 ـ تأثير الإنفاق العام على حجم العمالة (القوى العاملة):

لقد ازداد دور المؤسسات العامة أهمية من النواحي الاقتصادية، وأصبحت السياسات المالية أحد أهم الوسائل للوصول إلى الأهداف العامة في تحقيق مستويات أفضل للمعيشة أولاً وللحد من آثار التقلبات الاقتصادية مهما كان مصدرها ثانياً.

ويعتبر هدف العمالة الكاملة (تشغيل نسبة عالية من القادرين على العمل)،

---

(1) هاينز كولمز: ص 100.

أحد أهم الأهداف التي تصبو إليها المؤسسات العامة صاحبة القرار السياسي والاقتصادي[1]. كما يعتبر الإنفاق العام أحد السبل للقضاء على أزمة البطالة المتفشية، وخصوصاً في الدول النامية.

وعلى هذا الأساس فلا بد من زيادة الدخول، كي يزداد الاستهلاك بصورة مضاعفة، وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة الطلب على السلع والخدمات وزيادة الطلب على القوى العاملة بصورة مضاعفة أيضاً.

إن التأثير المباشر (من الدرجة الأولى) للإنفاق العام الإضافي، هو زيادة الطلب على السلع والخدمات، نتيجة لزيادة حجم الدخول بالنسبة للعاملين في المنشآت والوحدات الإنتاجية المورِّدة للسلع والخدمات. وهذا التأثير المباشر يظهر بصورة إنفاق شخصي متزايد (طلب متزايد على السلع الاستهلاكية) وما يتبع ذلك من زيادة في حجم العمالة لتلبية هذا الطلب المتزايد.

وبما أن الجزء الأكبر من الدخل الإضافي المتاح والناشىء نتيجة للتأثيرات المباشرة من الدرجة الأولى للإنفاق العام الإضافي، ينفق على الاستهلاك (دالة الاستهلاك)، لذا نجد أن المنشآت الإنتاجية المورّدة للمواد الخام والمواد نصف المصنعة والسلع الإنتاجية والمعمرة تتأثر بصورة غير مباشرة (من الدرجة الثانية) عند زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية وتضطر هي الأخرى إلى زيادة حجم العمالة لديها. وأن حجم الطلب على العمالة الإضافية يزداد بصورة أكبر خصوصاً عند افتراض أن الوحدات الإنتاجية الأولى (المورّدة للسلع الاستهلاكية والخدمات) لا تحتفظ لنفسها بالأرباح، وإنما يكون الدخل الإضافي من حصة المنتجين العاملين لديها، وافتراض عدم فرض ضرائب على الدخول الإضافية[2].

من هذا يستنتج أن النفقات الاستهلاكية الإضافية تخلق طلباً مباشراً على السلع الاستهلاكية والخدمات (أي جزء من الناتج المحلي الإجمالي). وهذا

---

(1) أنظر أهداف المالية العامة في الفصل الثالث من الباب الأول من هذا الكتاب.

(2) قارن العوامل المؤثرة في حجم مضاعف الإنفاق العام في الجزء السابق.

الطلب يخلق طلباً مشتقاً على العمالة (توظيف جديد) ودخولاً إضافية جديدة ومشتريات استهلاكية إضافية تؤثر في حجم العمالة بصورة غير مباشرة (من الدرجة الثانية).

والتأثيرات المباشرة (من الدرجة الأولى) مضافاً إليها التأثيرات غير المباشرة (من الدرجة الثانية) مجتمعة هي ما يطلق عليه تأثيرات مضاعف الإنفاق العام على العمالة.

وعند تطبيق ذلك على الواقع الليبي بعد ظهور النفط وزيادة حجم الإنفاق العام وارتفاع دخول الأفراد وزيادة حجم الاستهلاك، نجد أن الآثار الخاصة بالعمالة كانت كالآتي:

- بما أن إمكانات التوسع الإنتاجي بالنسبة للاقتصاد الليبي كانت محدودة (من الناحية البشرية والفنية والإدارية)، فإن زيادة الدخول وزيادة حجم الاستهلاك (بصورة مطلقة ونسبية) قد أدى إلى تطور قطاع التجارة المحلية والخارجية وتوسع بل تضخم جميع أنواع الخدمات المتعلقة بها (نقل، تخزين، توزيع، تأمين، تسهيلات مصرفية، جمارك وغيرها) بصورة مدهشة وسريعة. وهذا ما فتح المجال لتشغيل أعداد كبيرة من أفراد المجتمع في مثل هذه النشاطات الاقتصادية[1]. ومما يؤكد ذلك هو أن نسبة مساهمة قطاع التجارة والخدمات من الدخل القومي قد تضاعفت خلال الفترة 70-1978 م وذلك من 3,7% عام 1970 م إلى 6,2% عام 1978 م[2].

- مع نمو قطاع التجارة والخدمات بدأت عملية الاستثمار في قطاع الإسكان وذلك من قبل القطاع العام والخاص تزداد توسعاً، نظراً لأن فرص الاستثمار في هذا المجال تدر أرباحاً عالية جداً.

كل هذه النشاطات أدّت إلى زيادة مشاركة القطاع الخاص في المقاولات

---

(1) قارن الطاهر الجهيمي: مصدر سبق ذكره، ص ص 40-44.

(2) مصرف ليبيا المركزي، النشرة الإقتصادية، اكتوبر/ ديسمبر 1981 م، ص 22.

والخدمات المتعلقة بها. . مما نتج عنه زيادة الطلب على العمالة ورفع مستويات الأجور. إن التوسع الكبير في الخدمات والمرافق العامة أدى هو الآخر إلى زيادة عدد العاملين في القطاع العام. وقد ساعدت الهجرة الداخلية إلى المدن الكبرى ومراكز العمل والنشاط الاقتصادي وتوفر وسائل النقل الخاصة والعامة على تشغيل أعداد كبيرة من أفراد المجتمع، حيث ارتفع عدد العاملين من الليبيين من 422 ألفاً عام 1973 الى 678 ألفاً عام 1985[1].

- إن التوسع الكبير في القطاع العام والخاص جعل الاعتماد على القوى العاملة غير الوطنية أمراً ضرورياً، نظراً لمحدودية القوى البشرية.

وهكذا ازدادت نسبة العاملين من غير الليبيين من 4% عام 1963 الى 34,4% من إجمالي القوى العاملة عام 1980 م وانخفضت إلى 30,7% عام 1985 م[2]. والجدير بالذكر هو أن القوى العاملة غير الوطنية والتي تقوم بتحويل جزء كبير من دخولها إلى الخارج، له الأثر الكبير على حجم الاستهلاك والادخار وبالتالي مكرر الاستثمار ومعجّل الاستثمار، حيث إن آثارهما سوف لا تظهر على الاقتصاد الليبي بصورة كبيرة، بل على الاقتصاديات الخارجية التي هي مصدر القوى العاملة. أضف إلى ذلك أن الأرباح التي تحصل عليها الشركات الأجنبية المنفذة للمشاريع التنموية ليس لها أثر في حجم الاستهلاك والاستثمار الوطني إلاّ ما ندر.

- ومع مرور الزمن ونظراً لسياسة الدولة وضرورة الاعتماد على الذات، فإن عملية التوسع في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية قد دفعت بالمرأة العربية الليبية إلى دخول الحياة الاقتصادية والمشاركة فيها، وتقدر نسبة مشاركة النساء في إجمالي القوى العاملة 2,7% عام 1973 م وارتفعت إلى 14,7% عام 1985 م[3].

---

(1) ميثم صاحب عجام: دور وأهمية العمالة الوطنية في تطور القطاع الصناعي والاعتماد على الذات، مصدر سبق ذكره، ص 30.

(2) نفس المصدر أعلاه.

(3) المصدر أعلاه، ص 50.

3 ـ تأثير الإنفاق العام على توزيع الدخل:

عند مناقشة أهداف السياسة المالية وأدواتها في الفصول السابقة، ظهر جلياً بأنه يوجد ترابط وثيق وصلة متبادلة بين المؤشرات الاقتصادية المختلفة، بحيث إن أي تأثير على أحد المؤشرات الاقتصادية بصورة مباشرة أو غير مباشرة يؤدي إلى التأثير على المؤشرات الأخرى ولكن بدرجات متفاوتة. وهذا ما ينطبق أيضاً على سياسة الإنفاق العام، حيث إنها تؤثر على توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع الواحد.

ويؤثر الإنفاق العام على الدخل من نواح ثلاث:

- التأثير على دخل الإنتاج (العمليات الإنتاجية).
- التأثير على أسعار المنتجات.
- التأثير على دخل الأفراد (الدخل العائلي).

1-3 ـ تأثير الإنفاق العام على دخل الإنتاج:

إن الناتج المحلي الإجمالي (الناتج القومي) يتأثر بالإنفاق العام بصورة مباشرة، حيث تقوم الإدارات العامة (الشعبية) على مختلف مستوياتها بطلب السلع والخدمات من الأفراد والمنشآت (القطاع الخاص). وهذا الطلب الذي يعتبر جزءاً من الطلب العام يحفز ويشجع القطاع الخاص على زيادة المعروض من السلع والخدمات في السوق. أضف إلى ذلك أن لرواتب الموظفين وأجور العاملين لدى القطاع العام نفسه تأثيراً آخر على الطلب العام من سلع وخدمات.

فالقيمة المضافة التي يحصل عليها القطاع الخاص وكذلك رواتب وأجور العاملين لدى القطاع العام، تدخل ضمن حسابات الدخل (الناتج المحلي الإجمالي، وهو مجموع ما أنتج من سلع وخدمات خلال فترة محددة).. أضف إلى ذلك أن جميع القيم المضافة التي تنتج من الإنفاق العام بسبب التأثيرات المباشرة (من الدرجة الأولى) والتأثيرات غير المباشرة (من الدرجة الثانية أو الثالثة) تدخل ضمن حسابات الناتج المحلي.

وبما أن الإنفاق العام يؤثر على مستوى الدخل، فإنه يؤثر بالتالي على المؤشرات الاقتصادية المتعلقة بالدخل، وأهمها توزيع الدخل[1].

فالاقتصاد الوطني يتأثر مباشرة عند قيام القطاع العام بطلب السلع والخدمات من القطاع الخاص. ولكن الاقتصاد الوطني يتأثر أيضاً بصورة غير مباشرة في حالة قيام القطاع العام بمنح القروض المصرفية للقطاع الخاص (قروض إنتاجية أو قروض لبناء المساكن)، حيث إن لعملية منح القروض تأثيرات خاصة فيما يتعلق بقيمة النقود (القوة الشرائية للنقود) وتأثيرات أخرى على توزيع الدخل. ولتحديد مدى هذه التأثيرات على الاقتصاد الوطني لا بد من الاعتماد على بيانات إحصائية. وبما أن هذه الإحصاءات يندر وجودها أو الحصول عليها، فإنه يمكن اتباع الطريقة الاستنباطية في التحليل الاقتصادي.

لقد أظهرت التجارب أنه خلال فترة زيادة حجم الإنفاق العام[2] يتحول توزيع الدخل لصالح رأس المال (المنشآت)[3]. وبالعكس عند انخفاض الإنفاق العام وما ينتج عنه من انتكاس اقتصادي (انكماش/ كساد)، فإن التأثيرات ستكون عكسية بالنسبة لمنشآت القطاع الخاص[4].

إن من آثار زيادة حجم الإنفاق العام الأولية، هي زيادة الدخل الإسمي (النقدي) لأصحاب المنشآت من القطاع الخاص، وبالتالي زيادة مدخولات العاملين لدى القطاع الخاص نفسه. وهذا يعني بالضرورة تحسين مستوى الدخل بالنسبة للمتحصلين على دخل إنتاجي (المنشآت). . في حين أن فئات أخرى من المجتمع ـ وخاصة ذوي الدخل المحدود ـ سيبقى دخلها الإسمي ثابتاً. وثبات الدخل الإسمي هذا يعني نقصاً في الدخل الحقيقي[5].

---

(1) أنظر منحنى لورنس الخاص بتوزيع الدخل، الجزء الثاني من الفصل الثالث من الباب الأول.

(2) زيادة الإنفاق العام بسبب الحروب أو لتسليح القوات المسلحة لها تأثيرات تضخمية.

(3) المنشآت تبيع منتجاتها بأسعار أعلى تفوق بكثير نفقات الإنتاج، خصوصاً وأن الأسعار تزداد باستمرار كلما طالت المدة. أنظر آثار التضخم، عبدالمنعم البيه. مصدر سابق، ص ص 444-454.

(4) المنشآت تبيع منتجاتها بأسعار أقل من نفقات الإنتاج، خصوصاً وأن الأسعار تنخفض باستمرار كلما طالت الفترة.

(5) هاينز كولز: مصدر سابق، ص 133.

ويحدث هذا التحسن للدخل الإنتاجي (دخل المنشآت) نتيجة لارتفاع أسعار السلع المنتجة من قبلهم في المرحلة الأولى.

كما أن فئات مختلفة من المجتمع تتأثر بالإنفاق العام وبصورة مباشرة، منها على سبيل المثال فئة المقاولين (مقاول مباشر أو منفذ بالباطن) من الذين يحصلون على العطاءات العامة لتنفيذ المشاريع الإنتاجية أو الخدمية.

كما أن أنواع المشاريع المراد إنشاؤها تؤثر أيضاً على دخول المشاركين في العمليات الإنشائية:

فإذا كان المشروع بحاجة أكبر إلى العمالة العادية (سدود ترابية، تشجير، حفر وغيرها من أعمال عادية) فإن الطلب على العمالة غير المؤهلة سوف يزداد، بينما في حالة المشاريع الكبرى والتي تحتاج إلى عمالة متدربة فنياً، وذات خبرة عالية، فإن الطلب على هذا النوع من العمالة يزداد، وهكذا تتحسن دخولهم.

ولكن الجزء الأكبر من الإنفاق العام (من قيمة العطاء) سيكون من حصة المقاولين أنفسهم الذين يحصلون على العقود لتنفيذ المشاريع، وأن حصة المقاولين ستكون أكبر في حالة أن الاقتصاد الوطني يمر بمرحلة انكماشية (كساد)، حيث تتوفر لدى المقاولين طاقات كثيرة معطلة وليس هناك حاجة لتشغيل عمالة جديدة. وحتى في حالة تشغيل عمالة جديدة فإنها سترضى بدخل معقول نسبياً.

كما أن توزيع الدخل يتأثر بصورة أساسية عند منح العطاءات العامة بشروط تعطي الأفضلية مثلاً لبعض الموردين من صغار الحرفيين وخصوصاً فيما يتعلق بسياسة الأسعار. فحصول الموردين على العطاءات والعقود من القطاع العام (أيام الكساد وشلل حركة القطاع الخاص) تكون له أهمية بالغة في تحسين دخولهم. خصوصاً وأن زيادة عدد العطاءات تؤدي إلى زيادة حجم الإنتاج والعرض من السلع والخدمات، وهكذا يتأثر الدخل. وفي حالة توزيع العطاءات العامة على بعض المناطق وتفضيلها على مناطق أخرى (منطقة الجنوب، أو المناطق الساحلية، أو المناطق الحدودية) أو في حالة تفضيل بعض فئات المجتمع الواحد على الفئات الأخرى عند توزيع العطاءات العامة، فإن دخل المواطنين في المناطق ذات الأفضلية سوف يتحسن.

أما في حالة زيادة حجم الإنفاق العام بالنسبة للموظفين لدى القطاع العام (زيادة الرواتب والأجور وما في حكمها) والتي تدخل ضمن حسابات الناتج المحلي، فإن لها تأثيرات أخف وقعاً، أي أن تأثيراتها ستكون من الدرجة الثانية أو الثالثة على النشاطات الاقتصادية، وهكذا بصورة غير مباشرة على توزيع الدخل، كما هو مبيّن في النقاط التالية:

- الموظف أو العامل المنتج لدى القطاع العام يطالب عادة بالمساواة مع الآخرين من العاملين في القطاعات الأخرى، ويطالب برفع الرواتب والأجور بالنظر لارتفاع نفقات المعيشة وتطور مستوى الدخل لبعض فئات المجتمع.

- إن رفع أو خفض مستوى الدخل لبعض فئات الموظفين لدى القطاع العام يؤدي بالتالي إلى تغيير العلاقة بين مستويات الدخول المختلفة (العلاقة الدخلية) في حالة بقاء دخول فئات أخرى ثابتة لا تتغيّر. فالمعروف أن دخل الموظف لدى القطاع العام (الدخل الإسمي) لا يتغيّر أو يتحسن بسرعة عندما يتغيّر الوضع الاقتصادي العام، بل يبقى متخلفاً بطيئاً في مسيرته. ولكن هذا التباطؤ يعني من ناحية ثانية أن الدخل الحقيقي للموظف سوف ينخفض، وبالتالي تتغير العلاقة الدخلية بين فئات الموظفين أنفسهم[1]. فأصحاب الوظائف العليا سيتحملون انخفاضاً أكبر لدخلهم الحقيقي، مقارنة بصغار الوظائف، مما يؤدي بالتالي إلى خروج بعض الموظفين القياديين من ذوي الخبرة والكفاءات العالية إلى قطاعات أخرى (القطاع الخاص) إضافة إلى انعدام الرغبة في العمل الوظيفي.

2-3 ـ تأثير الإنفاق العام على أسعار المنتجات:

السؤال المطروح للنقاش في هذا الجزء يتعلق بتأثيرات الإنفاق العام على أسعار المنتجات المباعة من قبل القطاعين العام والخاص، ومدى تأثير ذلك على توزيع الدخل. ويمكن إيجاز المناقشة في النقاط التالية:

---

(1) هاينز كولمز: مصدر سابق، ص 135.

1-2-3 ـ سياسة الدعم[1]:

المقصود بسياسة الدعم هو ليس الدعم النقدي أو العيني المباشر لبعض فئات المجتمع مثل دفع مساعدات نقدية أو عينية للعائلات الكبيرة كثيرة الأطفال، أو للمعوزين أو للأرامل وغيرهم، بل المقصود هو الدعم غير المباشر للمستهلك أو للمنتج بهدف تحسين الوضع الاقتصادي لكل منهما.

إن أغلب الدول النامية وبعضاً من الدول المتقدمة تتبع سياسة دعم الأسعار بالنسبة للمستهلك أو للمنتج أو للمصدر وذلك عن طريق التأثير على حجم العرض أو الطلب. والمقصود بدعم أسعار المستهلك هو خفض أسعار بيع المنتجات، (الغذائية مثلاً) المنتجة محلياً أو المستوردة من الخارج، بأقل من السعر التوازني أو بأقل من سعر التكلفة، وتتحمل خزينة المجتمع فرق الأسعار[2].

كذلك تتدخل الدولة في مجريات السوق لمساعدة المنتج عند نشوء فائض في الإنتاج (العرض) وتنخفض الأسعار التوازنية الى أدنى المستويات بحيث يتضرر المنتج وينقص دخله السنوي. وتشتري الدولة فائض العرض هذا بأسعار أعلى من سعر السوق بغية مساعدة المنتج ورفع دخله السنوي[3]. وتقوم الدولة بخزن أو تصنيع أو تصدير أو ربما إهلاك هذا الفائض[4].

كما تقدم الإدارات العامة دعماً مباشراً ولكن غير نقدي للمنتجين وذلك عن طريق خفض أو إلغاء الفوائد المصرفية على القروض الممنوحة للمنشآت الإنتاجية، أو دعم أسعار مستلزمات الإنتاج، حيث تباع بأسعار أقل من تكلفتها الأصلية[5]. وأن إلغاء الضرائب على المنشآت الإنتاجية يعتبر نوعاً من الدعم أيضاً، وخصوصاً في السنوات الأولى لقيام المشروع، وأكبر دليل على

---

(1) عمرو محيي الدين: مصدر سابق، ص ص 399-412.

(2) مصدر سابق، ص 402 (الأسعار الإلزامية/ الجبرية).

(3) مصدر سابق، ص 410.

(4) قامت السوق الأوروبية المشتركة برمي مئات الأطنان من الفواكه الطازجة في القمامة، لمساعدة المنتجين ورفع سعر البيع في السوق.

(5) قارن تقارير المصرف الزراعي بطرابلس.

ذلك هو إلغاء الضرائب على الدخل الزراعي لمدة عشر سنوات، وهذا ما يطلق عليه (بالضرائب المباشرة السلبية). فالدعم يعتبر بحد ذاته وسيلة لتشجيع المنتجين على الإنتاج، كما أنه وسيلة لتشجيع بعض الصناعات على مواصلة الإنتاج[1]. فالدول الغربية تدفع دعماً متواصلاً لصناعة السفن وصناعات الحديد والصلب ومناجم الفحم، بالرغم من أن هذه القطاعات تخسر، وذلك محافظة على مواصلة العمل بالنسبة للعاملين في تلك القطاعات وعدم زيادة أعداد العاطلين عن العمل. إنه دعم للقوى العاملة بصورة غير مباشرة.

كما تقوم بعض الدول بدعم القطاع الصناعي لفترة محدّدة، حيث تقوم بمشاركة القطاع الخاص في تحمل المخاطر وخصوصاً في المراحل الأولى من مراحل التنمية الاقتصادية[2].

كما تتبع أحياناً سياسة دعم خاصة يطلق عليها مصطلح (دعم التكيّف أو التلاؤم) والمقصود به هو دفع الدعم لتلك القطاعات أو المجالات أو المنشآت التي تغيرت الظروف التقنية (التكنولوجية) بالنسبة لها: (صناعة النسيج البدائية التقليدية في الدول النامية وصناعة النسيج في الدول المتقدمة). أو تغيّر حجم الطلب على بعض الصناعات (صناعة الحديد والصلب الأوروبية أو صناعة السفن الأوروبية حيث اتجه الطلب إلى الصناعات اليابانية).

وبما أن الدعم يمنح لقطاعات أو مجالات محددة، فإنها ستكون هي المنتفعة من هذا الدعم دون غيرها.

3-2-2 ـ المنتفع الحقيقي من سياسة الدعم:

المنتفع الأول من سياسة الدعم هي المنشآت الإنتاجية (زراعية كانت أم صناعية)، ويأتي بعده بالدرجة الثانية المشتري (المستهلك) للسلع المدعومة. ففي حالة الانخفاض الفعلي لأسعار السلع المدعومة، أو على الأقل بقائها ثابتة

---

(1) خصوصاً بالنسبة للمشاريع الحدية، التي تبيع بسعر التكلفة ولا تحقق أرباحاً.

(2) في السبعينات كانت وزارة الصناعة العراقية تدفع 50% من نفقة إنشاء المشروع الصناعي مشاركة منها في دفع عجلة التنمية الصناعية في البلاد.

ولم ترتفع، فإن القوة الشرائية (الدخل الحقيقي) للمستهلك تزداد أو على الأقل لا تنخفض. إن تأثير سياسة الدعم من حيث التخفيف عن كاهل المستهلك أو المنتج وتحسين الوضع الاقتصادي لكل منهما، يخضع لعدة عوامل، منها ما يلي:

- سياسة تحديد الأسعار (الأسعار الحكومية)[1]:

في حالة أن أسعار السلع المدعومة بقيت ثابتة (محددة من قبل الدولة) مثل أسعار الدقيق والمعكرونة وزيت الزيتون، فإن النفع المادي يكون في صالح البائع والمشتري. ويمكن معرفة واحتساب مقدار النفع بعد تحديد نفقات الإنتاج الفعلية (النفقة المتوسطة) بالنسبة للمنتج. فإذا كانت الأسعار المحددة من قبل الدولة أقل من السعر التوازني، فإن ذلك سيولد أو يشجع على نشوء السوق السوداء[2].

- الأسعار غير المحددة:

أما إذا كانت الأسعار غير محددة في السوق بالرغم من دعمها، فستنتج بعض المشاكل المعروفة، عند دراسة نقل العبء الضريبي[3]:

وهنا تلعب المرونة السعرية للعرض وللطلب دوراً مهماً في توزيع النفع المادي بين البائع والمشتري، كما هو موضح في الأمثلة التالية:

مثال أول: الطلب عديم المرونة

إذا كان منحنى الطلب ثابتاً/ عمودياً (أي أن **مرونة الطلب = صفر**) ومنحنى العرض مرناً، فإن المشتري هو الذي ينتفع من الدعم بالكامل، حيث إن الأسعار تنخفض بمقدار الدعم، كما هو مبينّ في الرسم البياني رقم (76).

الدعم = و ن = س س^1

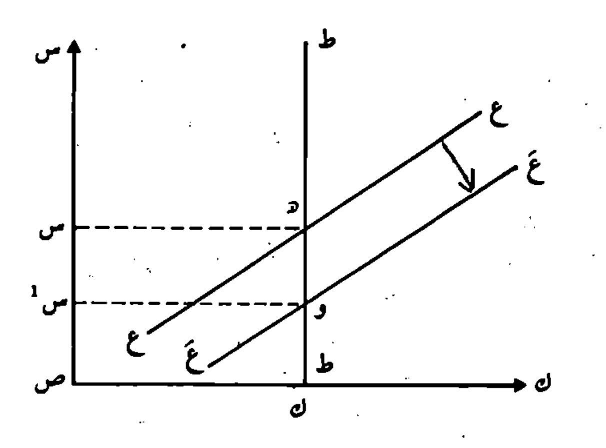
منحنى العرض ع ع سيتجه إلى اليمين بمقدار الدعم (و ن) ويتولد منحنى

---

(1) قارن عمرو محيي الدين: مصدر سابق، ص 402.

(2) قارن عمرو محيي الدين: مصدر سابق، ص 406 وما بعدها.

(3) انظر نقل العبء الضريبي، في الفصل الخامس من الباب الثاني.

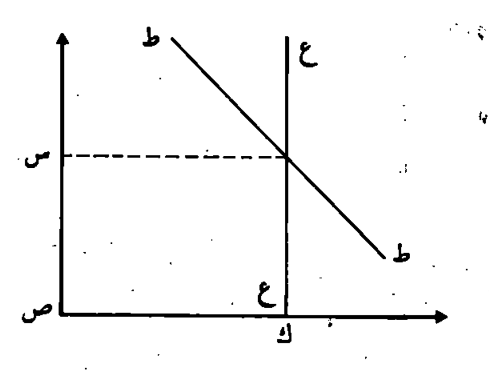


رسم بياني رقم (76)

العـرض ع' ع' وينخفض السعـر من س إلى س[1] مـع بقـاء الكميـة ثـابتـة (ص ك).

مثال ثان: العرض عديم المرونة

أما إذا كان العرض ثابتاً والطلب أكثر مرونة، فإن النفـع سيكون من حصـة البائع وحده، حيث إن البائع سيبيع السلعة حسب السعر السـابق ويحصل عـلى الدعم بالكـامل، كـما هو مـوضح في الـرسم البياني رقم (77). منحنى العـرض ع ع ثابت/ عمودي ومنحنى الطلب ط ط والسعر التوازني س.

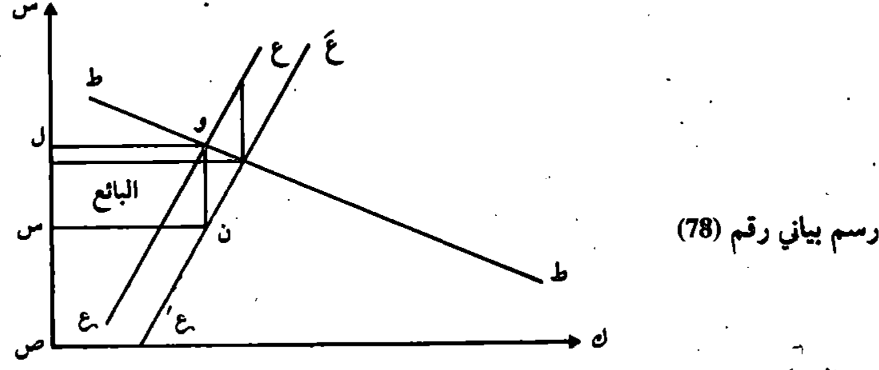


رسم بياني رقم (77)

مثال ثالث: العرض المرن والطلب المرن

أما في حالة العرض المـرن والطلب المـرن، فإن تـوزيع منـافع دعم الأسعـار ستتوزع بين البـائع والمشـتري، كل حسب مـرونة العـرض أو الطلب، كـما هو موضح في الرسم البياني رقم (78).

رسم بياني رقم (78)



الـدعم = و ن ، منحنى العـرض ع ع يتجـه إلى اليمـين ع′ ع′ بمقـدار الدعم. وهكذا يتكـوَّن المستطيـل س ن و ل، حيث يحصل البـائع عـلى الجزء الأسفل منه ويحصل المشتري على الجزء الأعلى منه.

من هذا يستنتج بـأنه كلما كـان العرض أقـل مرونـة من الطلب، فـإن النفع المادي من دعم الأسعار، سيكون من حصة البائع، والعكس صحيح.

وأخيـراً يمكن القول بـأن منافـع سياسـة الدعم لـلأسعار ستكـون من حصة المنتجين والمستهلكين، حيث إن أي تحسن إسمي (صغيراً كان أم كبيراً) بالنسبة للمنتجين، سيؤدي بالتالي إلى تحسن وضع المستهلكين (بنسبة ضئيلة أم كبيرة)، وذلـك لأن بإمكـانهم شراء كميات أكـبر من السلع والخدمـات بواسـطة دخلهم النقدي، أي أنهم سيحصلون على زيادة حقيقية للدخل[1].

3-2-3 ـ دعم أسعار أنواع محددة من السلع:

في حالة أن الدعم خاص بأسعار أنواع محددة من السلع (المـواد الغذائيـة) أو صنف واحد من المواد الغذائية فقط (زيت الزيتون) فمن المتـوقع أن يكـون لهذا الـدعم تأثـير مختلف عـلى تـوزيـع الـدخـل الخـاص ببعض المنتجـين أو ببعض المشترين. فأما بالنسبة لجانب العرض (المنتجون) فـدعم بعض أنواع محـددة من المنتجات الزراعية مثلاً (زيت الزيتون) سيحصل منتجوهـا على أفضليـة خاصـة بهم بواسطة الدعم المدفـوع لمنتجاتهم دون منتجـات الآخرين. وهكـذا يتحسن

(1) هاينز كولمز: مصدر سابق، ص 139.

وضعهم الاقتصادي (الدخل) مقارنة بالمزارعين الآخرين.

أضف إلى ذلك أن توزيع الدخل الحقيقي بين المشترين سوف يتأثر هو الآخر بواسطة سياسة الدعم: فإذا كان الدعم يخص السلع ذات الطلب العام مثل (الخبز، المعكرونة، السكر، الدقيق... الخ)، فإن ذوي الدخل المنخفض أو المحدود سوف ينتفعون بدرجة أكبر من سياسة الدعم هذه. وبالعكس في حالة دعم أسعار السلع الكمالية، فإن النفع سيكون من نصيب ذوي الدخل المرتفع.

3-3 ـ التأثير على دخل الفرد (الدخل العائلي):

من الممكن مناقشة تأثيرات الإنفاق العام على دخل الأفراد بإيجاز في النقاط التالية:

ـ القطاع العام بجميع إداراته ومنشآته يؤثر بصورة مباشرة على مدخولات الأفراد عن طريق دفع مساعدات نقدية (مدفوعات تحويلية) دون مقابل لبعض فئات المجتمع. وهذه الدفعات تختلف تماماً عن الرواتب والأجور وما في حكمها والتي تدفع للعاملين لدى القطاع العام مقابل الجهود التي تبذل من قبل العاملين في المنشآت الإنتاجية أو الخدمية.

ومن أمثلة المدفوعات التحويلية هذه الضمان الاجتماعي والمساعدات المالية التي تدفع للعاطلين عن العمل والمعوقين والعجزة والأرامل وغيرهم من فئات المجتمع الواحد.

إن هذا الدعم المادي المدفوع لبعض فئات المجتمع لا يقابله مبالغ سبق وأن خصمت من المنتفعين. أي أنها ليست نوعاً من التأمين، حيث يخصم من الشخص المؤمَّن عليه أثناء فترة عمله، ثم يدفع له عند الانقطاع عن العمل[1].

ـ إن فوائد القرض العام التي تدفع لبعض أفراد المجتمع، من الذين ساهموا في شراء سندات القرض العام، تعتبر نوعاً من المدفوعات التحويلية، التي لها تأثير على توزيع الدخل الفردي أيضاً.

---

(1) مبالغ الضمان الاجتماعي التي تدفع للمتقاعدين من الموظفين تعتبر رواتب متأخرة مقابل عمل سابق ولهذا لا يحتسب الضمان الاجتماعي ضمن المدفوعات التحويلية.

- القطاع العام يقوم بتقديم خدمات عامة إلى أفراد المجتمع في شتى المجالات، مثل التعليم والصحة والنقل والمواصلات والسياحة وغيرها. إضافة إلى توفير الأمن الداخلي عن طريق الإدارات المختصة بالعدل. وكذلك حماية الوطن من الأجانب والطامعين بواسطة القوات المسلحة. والقطاع العام بحاجة إلى أموال (إيرادات) لتمويل كل مشاريع الخدمات هذه. وعند القيام بعمليات الصرف والإنفاق على كل هذه القطاعات والمجالات يتولد دخل لبعض فئات المجتمع وهذا الدخل له تأثيرات إضافية من الدرجة الثانية والثالثة على دخل الأفراد[1].

إن بعض هذه المدفوعات التحويلية يمكن احتسابها كنفقات وحصر منافعها إحصائياً. ومن أمثلة ذلك النفقات العامة على التعليم والصحة. فالنفع الذي يحصل عليه الفرد من الخدمات الصحية والتعليمية يمكن احتسابه، بعكس النفع الذي يحصل عليه الفرد من استخدام الطرق أو الأماكن الترفيهية[2].

- النظرية الكلاسيكية تقول بأن درجة الانتفاع من الخدمات العامة ترتبط بمستوى الدخل. أي أن ذوي الدخل المرتفع يحصلون على منافع من الخدمات العامة أكبر من ذوي الدخل المنخفض. ولكن التجارب أثبتت عكس ذلك. وبسبب صعوبة الحصول على بيانات بالخصوص، فقد وضعت جميع هذه النفقات تحت اسم (النفقات غير المحسوبة أو التي لا يمكن احتسابها).

- نتيجة لتقديم بعض الخدمات العامة التي يمكن احتسابها (بما في ذلك المساعدات المالية بأنواعها المختلفة) تتولد تأثيرات على دخل الفرد، يمكن تصنيفها إلى ثلاثة أنواع[3]:

- تأثيرات ذات صفة تصاعدية (progressive). ويقصد بها أن فئات

---

(1) أنظر مبدأ مضاعف الاستثمار (مكاثر الاستثمار) في الفصل الثالث من الباب الثالث.

(2) ساهم العلم في زيادة الإنتاج والإنتاجية بنسبة مقدارها 80-90%، وأن ما يضيفه التعليم إلى الناتج المحلي الإجمالي لا يقل عن 20%. أنظر جواد هاشم وعثمان زيد: العلم والتكنولوجيا والتنمية الصناعية، بغداد، 1974، ص 22.

(3) هاينز كولمز: مصدر سابق، ص 142 وما بعدها.

المجتمع من ذوي الدخل المنخفض تحصل على منافع من الخدمات العامة بدون مقابل أكبر مما يحصل عليه ذوو الدخل المرتفع. كما أن للمساعدات المالية التي تدفع للمحرومين تأثيرات تصاعدية بالنسبة للدخل.

- تأثيرات ذات صفة تنازلية (regressive). ويقصد بها أن ذوي الدخل المرتفع يحصلون على منافع من الخدمات العامة أكبر مما يحصل عليه ذوو الدخل المنخفض. ومن أمثلة هذه الخدمات الدراسات العليا وبعض أنواع الرياضة البدنية:

من المعروف أن ذوي الدخل المنخفض يدخلون أولادهم معترك الحياة مبكّراً، بعكس ذوي الدخل المرتفع، الذين يفضلون الدراسات العليا على العمل الوظيفي المبكّر. وللقضاء على التأثيرات التنازلية للإنفاق العام في مثل هذه الحالات، لا بد من دفع مساعدات مالية للنابغين من أولاد ذوي الدخل المنخفض كي يتمكنوا من مواصلة دراساتهم العليا.

كما توجد بعض أنواع الألعاب الرياضية التي يزاولها في الغالب ذوو الدخل المرتفع: مثل التنس والجولف والزوارق البحرية والفروسية. ولهذا فإن ذوي الدخل المرتفع هم أكثر انتفاعاً من الخدمات العامة المقدمة لهم في هذه المجالات مقارنة بذوي الدخل المنخفض.

- تأثيرات ذات صفة تناسبية (متناسبة proportional). ويقصد بها أن المنافع توزع على جميع أفراد المجتمع الواحد بصورة عامة وشاملة بغض النظر عن مستوى الدخل. ومن أمثلة ذلك الخدمات التعليمية والصحية وجميع أنواع المرافق الأخرى مثل الإذاعة المرئية والمسموعة وغيرها.

4 ـ تأثير الإنفاق العام على مستوى الأسعار:

إن للانفاق العام آثاراً اقتصادية واجتماعية كثيرة، مباشرة وغير مباشرة. وأحد أهم هذه الآثار الاقتصادية هو التأثيرات المتعلقة بالأسعار ومستوياتها: تقوم الإدارات العامة بالتأثير على حجم الطلب نتيجة لدعم أسعار بعض السلع الاستهلاكية الضرورية (السكّر، الزيت، المعكرونة وغيرها) حيث تخفّض

الأسعار لمصلحة المستهلك[1]. كذلك تقوم الإدارات العامة بدعم أسعار مستلزمات الإنتاج الزراعي (الجرارات، البذور، الأسمدة، المبيدات وغيرها) فتنخفض نفقات الإنتاج وبالتالي أسعار البيع بالنسبة للمستهلك الأخير[2]. وفرق الأسعار تتحمله خزينة الدولة.

وغالباً ما تقوم الإدارات العامة أيضاً بالتأثير على حجم العرض وذلك بشراء فائض العرض الزراعي بهدف مساعدة المنتجين بعد تدني أسعار منتجاتهم. وتقوم الإدارات العامة، بخزن هذا الفائض أو تصديره أو تصنيعه (شراء زيت الزيتون من المزارع بسعر مرتفع، ثم بيعه بسعر مُخفَّض للمستهلك). ونتيجة لعملية الشراء هذه ترتفع الأسعار، مما يتيح للمنتج دخلاً أعلى من السابق (قبل تدخّل الإدارات العامة). وهذا ما يطلق عليه بدعم الأسعار لمصلحة المنتج[3]. وفرق الأسعار تتحمله الخزينة العامة.

من هذا يستنتج بأن عملية دعم الأسعار هذه ـ وهي نوع من الإنفاق العام ـ لها تأثير مباشر على مستويات الأسعار.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن مدى هذه التأثيرات على مستويات الأسعار تتحدد بالعوامل التالية[4]:

- النظام السياسي والاقتصادي القائم: وهل هو اقتصاد رأسمالي، أم اقتصاد مخطط مركزي، أم هو اقتصاد اشتراكي جماهيري؟
- مصدر تمويل الإنفاق العام: وهل الإيرادات العامة (ضرائب ورسوم وما شابهها) هي مصدر تمويل الإنفاق العام، أم القرض العام المحلي (من الأفراد أو من المصرف المركزي) أو القرض الخارجي (من المؤسسات والمنظمات الدولية) أم أنه من عوائد النفط المخصصة لدعم الميزانية العامة؟
- أوجه الإنفاق العام: وهل الإنفاق العام هو الاستهلاك أم من أجل

(1) عمرو محيي الدين وعبدالرحمن يسري أحمد: مصدر سابق، ص 399-406.
(2) مصدر سابق، ص 402.
(3) مصدر سابق، ص 406.
(4) عبدالكريم بركات وحامد عبدالمجيد: علم المالية العامة، ص ص 288-293.

الاستثمارات في مشاريع إنتاجية أو خدمية، أم من أجل تمويل الحروب؟

- الحالة الاقتصادية والاجتماعية السائدة في البلاد: وهل تتوفر في الاقتصاد الوطني طاقات وموارد اقتصادية معطلة، أم أن الاقتصاد يتمتع بالعمالة الكاملة (التوظيف الكامل)؟

- مدى تدخل الحكومة في الأسعار: وهل الأسعار (جميعها أو أسعار بعض السلع والخدمات) ثابتة (محددة من قبل الدولة)، أم هي في ارتفاع مستمر (حالة التضخم النقدي) أو في انخفاض مستمر (حالة الانكماش الاقتصادي)؟

- مدى استجابة الهياكل الإنتاجية (مرونة العرض) بالنسبة للتغيير الحاصل في الأسعار. ولتحليل مدى تأثير كل هذه العوامل مجتمعة على مستويات الأسعار تدرج الملاحظات التالية:

1-4 ـ النظام السياسي والاقتصادي القائم:

ففي **النظام الرأسمالي**، حيث تكون الإيرادات العامة (الضرائب والرسوم) هي المصدر الرئيسي لتمويل الإنفاق العام، فلا يمكن معرفة آثار الإنفاق العام على مستويات الأسعار، إلا بعد تحديد ودراسة سلوك فئات المجتمع المختلفة، فيما يخص الميل الحدي للاستهلاك وللادخار، ثم فيما إذا كان مقدار الضرائب والرسوم المدفوعة يستقطع من مخصصات الأفراد الاستهلاكية، أم أنه يشكل جزءاً من مدخراتهم الخاصة.

فإذا كان مقدار الضرائب المدفوع قد استقطع من مخصصات الأفراد الاستهلاكية ـ وهذا ما يفعله غالبية ذوي الدخل المحدود ـ فإن حجم الطلب الفعال على السلع والخدمات الاستهلاكية سوف ينخفض، وبالتالي تنخفض الأسعار. ولهذا الانخفاض آثار اقتصادية سلبية كثيرة على الطلب الخاص بالسلع الإنتاجية (الاستثمارية) كما نوقشت في الأجزاء السابقة (مبدأ معجّل الاستثمار). كما أن الطلب على السلع الاستهلاكية ذات النوعيات الجيدة ينقص، بينما يزداد الطلب على السلع ذات النوعيات الأقل جودة (inferior)

(Superior). أما إذا كان مقدار الضرائب المدفوع قد استقطع من مخصصات الادخار (وهذا ما يفعله ذوو الدخل المرتفع)، فإن هذا يؤدي إلى ثبات الطلب على السلع الاستهلاكية، ونقص في الطلب على السلع الاستثمارية، وذلك بسبب انخفاض السيولة النقدية لدى الأفراد. وهذا بدوره يؤدي الى ارتفاع أسعار الفائدة المصرفية. ولهذا الارتفاع تأثير سلبي على الاستثمارات الخاصة، حيث إنها هي الأخرى ستنخفض وينقص بالتالي تكوين رأس المال الثابت.

أما في حالة أن عملية الإنفاق العام بدأت مباشرة بعد جباية الضرائب والرسوم وبنفس الحجم، فإن كل هذه الآثار سوف لا يكون لها وجود، حيث إن الإنفاق العام على السلع والخدمات الاستهلاكية والإنتاجية سوف يحل محل الإنفاق الخاص على تلك السلع والخدمات. أي أنها عملية تحويل الاستهلاك والاستثمار من القطاع الخاص إلى القطاع العام فقط دون أي تغيير. والأسعار تبقى كما هي في مستواها العام.

وفي حالة تمويل الإنفاق العام عن طريق طلب القروض العامة من الأفراد مقابل سندات القرض العام، فإن عملية الاكتتاب نفسها تعتبر عملية استثمارية صرفة بالنسبة لأفراد المجتمع المشاركين في الاكتتاب. حيث يستقطع جزء من المدخرات الخاصة وليس من الاستهلاك ـ إلا في حالة القرض الإلزامي الإجباري ـ ويستثمر في الاكتتاب بالقرض العام. وفي مثل هذه الحالة تتحول السيولة النقدية من الأفراد والمصارف التجارية الى القطاع العام. وعلى أساس ذلك تنخفض الاستثمارات الخاصة وينكمش النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص، بسبب ارتفاع أسعار الفائدة المصرفية، ومنافسة القطاع العام للقطاع الخاص في طلب مصادر لتمويل الاستثمارات كما سبق ذكره آنفاً.

ولكن في حالة أن حصيلة القرض العام قد أنفقت مباشرة بعد الانتهاء من عملية الاكتتاب، فإن الآثار سوف تكون محدودة، كما ذكر ذلك في الصفحة السابقة.

ومن أثار صرف الأموال المنحصل عليها من القرض العام ما يلي:

ففي حالة إنفاق الأموال المقترضة من الأفراد في أوجه استثمارية (سلع

إنتاجية)، فإن الآثار سوف لا يكون لها وجود، حيث تعتبر العملية مجرد تحويل للقوة الشرائية والاستثمارات من القطاع الخاص إلى القطاع العام.

أما إذا أنفقت الأموال المقترضة على السلع والخدمات الاستهلاكية، فإن القطاع العام يدخل في مثل هذه الحالة كمنافس للقطاع الخاص على السلع الاستهلاكية، مما يؤدي إلى ارتفاع أسعار السلع والخدمات في المدى القصير على الأقل. وإن هذا الارتفاع لأسعارالسلع والخدمات الاستهلاكية قد يستمر طويلاً، في حالة عدم استجابة الهياكل الإنتاجية لهذا التغيير الحاصل بسبب انخفاض مرونة الإنتاج والعرض (كما هو معروف لدى الدول النامية).

أما إذا كان مصدر تمويل الإنفاق العام هو من مخصصات عوائد النفط لدعم الميزانية أو هو قرض من المصرف المركزي مقابل أذونات للخزانة المحلية، فإن هذا يعني أن الأفراد لم يستقطعوا جزءاً من دخلهم الخاص، ولا يتأثر بذلك استهلاكهم أو مدخراتهم بصورة مباشرة. ولهذا سوف لا يتأثر الطلب الفعال بالنسبة للقطاع الخاص (في المدى القصير على الأقل). وبالعكس فإن الإنفاق العام هذا يعتبر طلباً إضافياً ينافس الطلب الخاص. وزيادة الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية والاستثمارية سوف يؤدي عاجلاً أم آجلاً إلى ارتفاع مستويات الأسعار. وذلك لأن القوة الشرائية لا تقابلها زيادة في الإنتاج المحلي، بسبب انخفاض مرونة العرض للهياكل الإنتاجية. وهكذا ترتفع الأسعار، وتزداد الواردات من الخارج، لسد الاحتياجات والطلب المتزايد.

ومما يزيد في ارتفاع الأسعار حدة هو مضاعف الاستثمار ومعجّل الاستثمار، وذلك بسبب الطلب المتزايد على السلع الاستهلاكية خوفاً من سرعة ارتفاع أسعارها وبصورة مستمرة أولاً، ولأن العائد المتوقع من الاستثمارات الجديدة سيكون أكبر من تكلفة الاستثمار الحالية ثانياً. وهذا كله يؤدي بالتالي الى ارتفاع أكبر للأسعار[1]. ولارتفاع الأسعار المستمر هذا آثار سلبية كثيرة، خصوصاً

(1) إن زيادة الطلب الكلي لا تؤدي إلى زيادة في الاستثمارات إلا إذا كانت الظروف الاقتصادية فيما يخص الأسعار والتكلفة مشجعة ومؤاتية وكذلك التوقعات المستقبلية متفائلة أكثر. قارن عبدالكريم بركات وحامد عبدالمجيد: مصدر سابق، ص 292.

بالنسبة لذوي الدخل المحدود حيث ينخفض دخلهم الحقيقي.

2-4 ـ النظام السياسي والاقتصادي المخطط مركزياً:

إن الأسعار والأجور في هذا النظام ثابتة ومحددة من قبل الهيئة المركزية للتخطيط، والضرائب محتسبة ضمنياً مع الأسعار. ولهذا فإن تأثيرات الإنفاق العام على الأسعار ستكون غير موجودة، ما دام الطلب الخاص على السلع والخدمات يمكن تحديده عن طريق تحديد الدخل، أو تقنين الاستهلاك بحيث يعادل الإنتاج المخطط. وهكذا يكون الاستهلاك الخاص ثابتاً تقريباً حسب الأسعار الثابتة أيضاً. أما فيما يخص الاستثمار الخاص، فإنه لا يتجاوز في الغالب الاستثمار الإحلالي أو الاستبدالي لتعويض ما استهلك (الاستهلاك أو الاندثار) من رأس المال الثابت. ما عدا ذلك، فإن الاستثمارات يقوم بها القطاع العام فقط. ويعتبر هذا هو الحد الأعلى للتمويل العام، وما تحصل عليه مؤسسات الدولة من الدخل أو الناتج المحلي. فإذا كان نصيب القطاع الخاص من الاستهلاك والادخار منخفضاً، فإن نصيب القطاع العام سيكون أكبر.

ولا يعني تحكّم الهيئة المركزية للتخطيط في مستويات الأسعار، أن الإنفاق العام لا يؤثر في أسعار السلع الاستهلاكيه إطلاقاً. فقد يترتب على زيادة الإنفاق العام أن تدفع دخول أكبر مما حدد لها في الخطة، أو لانخفاض حجم الناتج بسبب عدم القدرة على تحقيق الخطة، أو بسبب عوامل بشرية وطبيعية قاهرة. ونتيجة لكل هذه العوامل تظهر السوق السوداء وترتفع معها الأسعار وتنخفض الدخول الحقيقية للأفراد. إن هذا الارتفاع في أسعار السلع الاستهلاكية لا يؤثر مباشرة على أسعار السلع الإنتاجية، ذلك لانفصال كل من نظامي الأسعار وتحديد الإنتاج بواسطة الخطة. ولكنه قد يدفع إلى تعديلات في الخطط الموضوعة[1].

3-4 ـ النظام الاقتصادي الجماهيري:

أما بالنسبة للاقتصاد الجماهيري، حيث إن الأسعار محددة أو مدعومة من

(1) قارن عبدالكريم بركات وحامد عبدالمجيد: مصدر سابق، ص 293.

قبل الإدارات العامة (مرحلياً على الأقل)، فإن تمويل الإنفاق العام بواسطة الإيرادات العامة فقط (دون الاعتماد على مصادر أخرى) سوف يؤدي إلى نقص الطلب الفعال على السلع الاستهلاكية والاستثمارية، ذلك لأن الضرائب والرسوم الواجب دفعها تستقطع من دخل الأفراد المنخفض والمخصص للاستهلاك أو الادخار. وهكذا ينخفض الطلب على بعض السلع الاستهلاكية. ولكن هذا لا يؤدي الى انخفاض أسعار السلع الضرورية لأنها محددة (مدعومة) مسبقاً.

أما في حالة تمويل الإنفاق العام بواسطة مخصصات من عوائد النفط أو بواسطة قرض من المصرف المركزي (القرض الزائف)، فإن هذا يؤدي بالتالي إلى زيادة الطلب الفعال على السلع الاستهلاكية والاستثمارية.

وبما أن الأسعار محددة، فينتج عن هذا الوضع فائض في الطلب على المدى القصير. وتبدأ الاختناقات في الظهور والسوق السوداء وغيرها من الظواهر السلبية. وقد يكون هذا حافزاً لزيادة الناتج المحلي، أو لزيادة الاستيرادات من الخارج.

4-4 ـ الآثار الاقتصادية المختلفة حسب الظروف السائدة في البلاد:

إن الآثار الاقتصادية تختلف حسب توفر عناصر الإنتاج ومدى استخدامها. فإذا كانت تتوفر في الاقتصاد الوطني عناصر إنتاج وموارد اقتصادية عاطلة أو غير مستغلة، فإن الآثار ستكون مختلفة عن حالة الاقتصاد الذي يسوده التوظيف الكامل لعناصر الإنتاج.

كما أن لحركة الأسعار في هذا الاقتصاد أو ذاك تأثيراً آخر: حيث يجب الفصل بين حالة ارتفاع الأسعار باستمرار (التضخم) أو بالعكس حالة انخفاض الأسعار باستمرار (الانكماش) أو حالة أن الأسعار ثابتة/ محددة.

إن زيادة حجم الإنفاق العام ستزيد من حجم الطلب الفعال. والأسعار سوف ترتفع في مستواها العام، كلما كانت هناك عناصر إنتاج أكثر توظيفاً، أو أقرب إلى التوظيف الكامل. وهكذا يزداد ارتفاع الأسعار حدة، دون زيادة في

حجم النـاتج. وتكـون الزيـادة في الأسعار غـير متنـاسبـة لجميـع أنـواع السلع والخدمات. وهذا يؤدي بالتالي إلى سوء تـوزيع أو تـوجيه الاستثـمارات، وتنعدم العدالة الاجتماعية، وتظهر الطبقات في المجتمع الواحد.

أما إذا كان الإنفاق العام ـ وخصوصاً الإنفاق التنموي ـ في اقتصاد تتوفر فيه عناصر إنتاج معطلة (غير مستغلة)، فإن ذلك يشجع على زيـادة النـاتـج، ولكن ذلـك يعتمد بـالدرجـة الأولى على مـدى استجابـة عناصر الإنتـاج المعطلة هـذه للطلب المـتزايد عـلى عناصر الإنتـاج. فكلما كانت هـذه العنـاصر أكـثر مـرونـة واستجابة للأسعار المعروضة لها، أمكن التغلب على ارتفـاع الأسعار عن طـريق زيادة حجم الناتج.

الفصل الرابع

طرح العطاءات العامة

عندما يتخذ القرار النهائي بصدد تنفيذ أحد المشاريع المدرجة في خطط التنمية، تأتي عملية رصد المبالغ اللازمة لتمويل المشروع ضمن ميزانية التحول بصورة تقديرية. وتعتبر الفترة الزمنية بين طرح فكرة المشروع وبين عملية رصد المبالغ بمثابة فترة الإعداد للمشروع، لما يتطلبه من دراسات الجدوى الاقتصادية والتصاميم Feasibility Study المبدئية ومستندات العروض وغيرها، Offer Documents.

وعند طرح العطاء العام، لا بد من ملاحظة بعض النقاط التنظيمية والضوابط التي لها تأثير مباشر على المصروفات (النفقات) من حيث الكم والكيف (الحجم والنوعية): فهناك نظام الرواتب والأجور، وقانون العمل، وقانون الضمان الاجتماعي، وقانون الضرائب وقانون الجمارك وغيرها، والتي تؤخذ بنظر الاعتبار عند وضع صيغة العقود الخاصة بتنفيذ المشاريع، بحيث لا تتعارض شروط العقد مع هذه القوانين والأنظمة المحلية، ذلك لأن التعاقد بما يخالف القانون يعتبر ملغىً وغير قانوني.

إن موضوع هذا الجزء لا يتعلّق بهذه القوانين والأنظمة من قريب أو بعيد، بل يهتم أساساً بالأسعار (قيمة الغقود) والمبادىء والضوابط الاقتصادية الخاصة بذلك والتي يمكن ذكرها في النقاط التالية:

1 ـ مبدأ حسن التقدير (حسن التصرف/ عدم الإسراف والتبذير):

من المبادىء الأساسية التي يجب الاهتمام بها من قبل المسؤولين عن التصرف بالمال العام هو مبدأ التقدير أو التوفير (عدم الإسراف والتبذير). فالمبالغ المخصصة لتمويل مشروع ما، لا بد من المحافظة عليها، إضافة إلى المحافظة على مصادر التمويل الأخرى، مع ضرورة عدم الإسراف فيها وتبذيرها. أي أن عملية الإنفاق يجب أن تكون ضمن حدود الأهداف الموضوعة أصلاً.

ومبدأ حسن التقدير هو ليس إلا المبدأ الاقتصادي (العقلاني) الذي يقود جميع أعمال المنشآت الإنتاجية والخدمية، سواء أكانت قطاعاً عاماً أم خاصاً، والذي يتمثل في الوصول إلى الهدف بأقل تكلفة[1].

وإذا كان هذا هو المبدأ الذي تسير بموجبه المنشآت، فمن الأجدر أن يكون هو أيضاً المبدأ الأساس الذي يقود عملية طرح العطاءات العامة.

ومبدأ التقدير (أو التوفير) لا يعني بالضرورة اختيار أقل الأسعار عند طرح العطاءات للمناقصة، حيث إن هذا المبدأ قد يتعارض أصلاً مع مبدأ الجودة أو (النوعية) والتي هي أيضاً من الأهداف الأساسية لتنفيذ العقود. ولهذا السبب لا بد من ربط عنصرَي السعر والجودة بحيث يصلان الى علاقة مثلى فيما بينهما.

ولا يمكن الوصول إلى هذه العلاقة المثلى إلا عن طريق وجود جهاز متخصص، تكون له القدرة وتتوفر له الإمكانات المادية والمعنوية للحصول على المعلومات والبيانات وتكون له (الشفافية) الخاصة بالأسواق المحلية والعالمية، حيث إن من واجبات هذا الجهاز الإلمام الكامل بالظروف الاقتصادية والسياسية المحلية والدولية وإمكانية جمعها وتحليلها واستخدامها في مصلحة الجهاز.

وقبل طرح العطاءات للمناقصة فإن من واجبات الجهاز دراسة وتحليل:

ـ الوفر الصافي من العملة الصعبة، الذي توفره المشاريع الصناعية المقامة لتحل

---

(1) قارن العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص، الفصل الأول من الباب الأول.

محل الواردات، وذلك بالمقارنة بين تكلفة تصنيع السلعة محلياً وما يصرف عليها في حالة استيرادها من الخارج، عملاً بضرورة احتساب المنافع (العوائد) الاجتماعية لمثل هذه المشاريع.

- المردود من النقد الأجنبي الذي توفره الصناعات التصديرية، مع ضرورة المفاضلة بين تصدير المواد الخام، أو تصدير السلع المصنّعة، أو نصف الجاهزة. إن معرفة التكلفة الحقيقية لمشاريع التصدير تعتبر ضرورية، وخصوصاً فيما يتعلق بنفقات الاستثمار ونفقات التشغيل، علماً بأن بعض المواد الخام يقيَّم بالأسعار المحلية وليس بالأسعار العالمية. فإذا كانت الأسعار المحلية مدعومة (الطاقة الكهربائية) فإن احتساب النفقات يكون غير مطابق للحقيقة.

- الملاءمة التقنية للظروف المحلية: يعتبر عنصر الماء من العناصر النادرة في الاقتصاد الليبي، لذا فإن احتساب احتياجات المشروع من المياه ضروري، ويجب المفاضلة بين استخدام طريقة الغسيل بالماء أو الغسيل الجاف (في المطاحن).

- تحديد حجم الطلب يعتبر من الأساسيات أيضاً، حيث إن حجم الطلب يحدد الطاقات الإنتاجية المطلوبة، وهذه الأخيرة لها تأثير مباشر على حجم نفقات الإنتاج[1]. وهذا يستوجب المفاضلة بين مضاعفة الطاقة الإنتاجية الحالية عن طريق استخدام العقلانية (Rationality) أو عن طريق إنشاء طاقات جديدة.

- حصر جميع نفقات المشروع، وعدم إغفال بعض بنود المصروفات، وخصوصاً

(1) تنخفض تكلفة الطن الواحد من النفط الخام من 6,4 إلى -,4 ثم إلى 3,2 دولارات عندما تزداد طاقة مصفاة النفط من نصف مليون طن إلى مليوني طن ثم إلى خمسة ملايين طن. قارن نجيب عيسى: نموذج التنمية في الخليج، ص 53. كما أن حجم الطلب يتحدد بمستوى الدخل، فعندما يكون معدل دخل الفرد في السنة 600 دولار، فإن عدد سكان البلد الذي ينوي إقامة مصنع إطارات السيارات من الحجم الصغير ينبغي أن يكون في حدود سبعة ملايين نسمة.. وعندما يكون متوسط دخل الفرد 100 دولار فقط، ينبغي أن يكون عدد سكان البلد في حدود 90 مليون نسمة.

تكاليف المرافق (مياه الشرب/ التحلية)، إضافة إلى نفقات أقساط الاستهلاك (الاندثار) ونفقات الصيانة وقطع الغيار. . .

وعند احتساب هذه النفقات (الصيانة وقطع الغيار) فأي معدل يؤخذ بنظر الاعتبار: المعدلات في الدول المتقدمة أم في الدول النامية؟ أم معدلات الاقتصاد الليبي؟ ذلك لأن ظروف التشغيل في ليبيا تختلف عن الدول المتقدمة وحتى عن الدول النامية. وهذا ما يطلق عليه مصطلح (المستوى المعدل/ نقطة التعادل). فالتكلفة في ليبيا تعادل ضعفين أو أكثر مقارنة بالخارج، خصوصاً وأن ظروف ليبيا من حيث الاحتياجات للعمالة أكثر من الدول المتقدمة.

- دراسة موقع المشروع وطرق المواصلات ومدى صلاحيتها لنقل الآلات الثقيلة ومدى توفر البيانات الجيولوجية عن موقع المشروع، وخصوصاً فيما يتعلق بمياه الشرب والري وتصريف المخلفات الصناعية وتأثيراتها البيئية ومعالجة هذه المخلفات بالماء وأخطارها على المياه الجوفية[1].

- إن معدلات الإنتاج العالية (الطاقات الإنتاجية الإسمية أو التصميمية) لا يمكن الوصول إليها إلا في حالة توفر جميع عناصر الإنتاج ومستلزماته. وهذه المعدلات تختلف عن الطاقة الإنتاجية الفعلية (الحقيقية)، وذلك لوجود عوامل ومعوقات يطلق عليها (العوامل الليبية Libyan Factors) تؤدي إلى عدم إمكانية تحقيق معدلات عالية للإنتاج، مما يؤثر بالتالي على نفقات هذا الإنتاج.

2 ـ الطرق المستخدمة في طرح العطاءات العامة:

إن عملية طرح العطاءات العامة تخضع للطرق التالية:

1-2 ـ طريقة الإعلان عن العطاء بين مجموعة من المتنافسين (سوق المنافسة):

وهذه الطريقة تهدف الى الحصول على أكبر عدد من المتنافسين لتقديم

(1) ميثم عجام: «عوامل تأخير تنفيذ مشاريع التنمية في الجماهيرية، دراسة ميدانية»، **ندوة العلم والتكنولوجيا ودورهما في خدمة خطة التحول**، طرابلس، 1981 م.

العـروض. ولا يمنح أو يـرسي العطاء النهـائي إلا بعد إجـراء دراسات المقـارنـة والمفاضلة واختيار العرض الأمثل.

والـطريقـة هــذه هي المفضلة في الغـالب، ليس بــالنـظر لأسلوبهـا المعقّـد والصعب فحسب، بل لأنها تمنع التلاعب وتقلل من إمكانية التأثير على لجنـة أو لجان العطاءات وذلك عن طريق دفع الرشوة لأعضائها.

والأهم من ذلك هو أن هذه الطريقة تساعد لجنة العطاءات في الحصول عـلى درجـة عاليـة من الوضـوح والشفـافيـة الخـاصـة بـالسـوق، بحيث يمكن عمـل المقارنات والمفاضلة بين العروض المختلفة.

ولكن، لا بد من التأكيد هنا على الاتفاقات السرية التي تعقد بين المتنـافسين أو بعضهم (عروض مغطاة/ عروض كاذبـة)، حيث يتفق بعض المتنافسـين فيما بينهم لرفع سعر العرض بحيث يتقـدم الجميع بـأسعار عـالية إلا واحـداً منهم، وهـو الذي يحصـل على العقـد ويقوم بتـوزيع جـزء من الأرباح الإضـافية عـلى الآخرين بالـرغم من عدم مشـاركتهم في تنفيذ المشروع. وهكـذا ترتفـع نفقات تنفيذ المشاريع الإنمائية في الأقطار العربية وخاصة المصدرة منها للنفط[1].

2-2 ـ طريقة الإعلان المحدود (طرح العطاء في سوق احتكار القلة):

وتستخدم هذه الطريقة في حالة وجود بضعة شركات عالميـة متخصصة تقـوم بتنفيذ مشروعات ذات مواصفات محددة، تتوفر لديها الخبرات الفنيـة والكفاءات العالية التي لا تتوفر لغيرها من الشركات. ويسمح لبضعة متنافسين فقط بتقديم عروضهم. فالاتفاقات السرية بين هذه الشركات معروفة لدى الجميع، وخاصة

(1) تتفق الشركات الكبرى المتنافسة قبل تقديم عروضها لتنفيذ المشاريع في الدول النامية على سعر يـطلق عليـه (سعـر الصفـر Zero Price) وهـو يسـاوي متـوسط أسعـار عـروض الشركـات المتنافسة. فإذا كان سعـر عرض إحـدى الشركات أقـل من المتوسط، فيـطلب منها رفـع سعر عرضها إلى سعر الصفر المتفق عليه. فإذا ما حصلت الشركة على العقد تقـوم بتوزيـع الأرباح الإضافية (الفرق بين سعر عرضها الأول ومتوسط أسعار الشركات الأخـرى)، حسب طريقـة يتفق عليها مسبقاً.

فيما يتعلق بالأسعار. وأن ما فعلته شركات النفط العاملة في الدول النامية لأكبر دليل على ذلك[1].

3-2 ـ طريقة التكليف المباشر:

هذه الطريقة هي المتبعة عادة عندما تتوطد العلاقات التجارية والاجتماعية بين الشركات المنفذة للمشاريع والأجهزة المتخصصة بالإشراف وطرح العطاءات. وتستخدم هذه الطريقة في حالة وجود احتكار مطلق في السوق، أو في حالة عدم معرفة نوعية الخدمات والكميات المطلوبة بالضبط، أي عندما تكون المواصفات غير معروفة مسبقاً من قبل لجنة العطاء. ولهذا السبب لا يمكن مقارنة العروض المختلفة مع بعضها الآخر. وكمثال على ذلك أعمال التصوير الجوي وتخريط الجماهيرية، تحليل المياه والتربة وغيرها من الخدمات ذات التخصص الضيق. وطريقة التكليف المباشر تخضع لأحكام الجهاز المتخصص بمنح العطاءات.

4-2 ـ طريقة منح العطاءات على أساس الأسعار المحددة:

غالباً ما توضع للجهاز المتخصص بطرح العطاءات تعليمات خاصة بالأسعار، حيث يحدد السعر في العطاء مسبقاً. وتؤخذ في مثل هذه الحالات أسعار التكلفة أو أسعار السوق بنظر الاعتبار. وفي حالات أخرى يؤخذ سعر تكلفة توجيهي (Guiding Price) كمؤشر لتحديد السعر في العطاء أحياناً. فإذا كانت أسعار السوق لا يمكن معرفتها أو تحديدها، بسبب عدم توفر سوق المنافسة الكاملة بالنسبة للشركات المنفذة لبعض الخدمات، وخضوع السوق لاحتكار القلّة، فإن نتيجة ذلك ستكون ارتفاع الأسعار.

3 ـ الأهمية الاقتصادية للعطاءات العامة[2]:

إن القطاع العام يقوم عن طريق العطاءات العامة بالتأثير بصورة أكيدة

---

(1) أنظر كتاب الشقيقات السبع حول شركات البترول الكبرى لمؤلفه: أنتوني سامبسون: معهد الإنماء العربي، فرع بيروت، 1976 م.

(2) هاينز كولمز: ص ص 144-146.

ومباشرة على الإنتاج في المدى البعيد، خصوصاً حينما تبدأ المشاريع الإنتاجية والخدمية التي أقيمت بإعطاء مردودها. أضف إلى ذلك فإن للعطاءات العامة تأثيراً على هيكل (بنية) الإنتاج: فالعطاءات المعلن عنها ستفتح المجال أمام المنشآت الإنتاجية والخدمية في الحصول على العطاءات وتنفيذها، بينما ستحرم بعض المنشآت الفاشلة وتنعدم مشاركتها في الحصول على العطاءات. فإذا ما حصلت إحدى المنشآت الحدية[1] على عقد توريد مثلاً فإن وضعها الاقتصادي سوف يتحسن.

ولا بد من التأكيد هنا على ضرورة اتخاذ موقف الحياد من قبل لجان العطاءات، وخصوصاً في حالة العطاءات المعلن عنها (سوق المنافسة الكاملة)، وذلك بهدف خلق جو من التنافس الحر بين المنشآت المشاركة في الحصول على العطاء. بينما يكون موقف الحياد صعباً أو معدوماً في حالة التنافس المحدود (سوق احتكار القلّة) أو عند التكليف المباشر. إن الموقف الحيادي تجاه المورّدين المتنافسين يمكن تعزيزه عندما تقسّم أو تجزّأ الكميات أو الخدمات المطلوبة إلى أجزاء، بحيث يتمكن صغار المورّدين من الدخول في عملية التنافس أيضاً. ولكن السؤال المطروح سيبقى بدون إجابة، ألا وهو هل عملية تجزئة عمليات التوريد هذه ستخفض من الأسعار أم لا؟.

إن تنفيذ العقد بحد ذاته يعتبر أحد أهم أهداف العطاءات العامة. وتنفيذ العقد بأقل الأسعار وأجود النوعيات يعتبر هدفاً آخر. ولقد أظهرت التجارب أنه لا يمكن تحقيق عدة أهداف مرة واحدة، حيث يصعب أحياناً أن تتوفر شروط التطابق بين الأهداف المختلفة. ولهذه الأسباب مجتمعة تبقى مشكلة الاختيار قائمة بالنسبة للجان العطاءات العامة.

أحياناً، يكون الابتعاد عن مبدأ الحياد في عملية منح العطاءات العامة هو المطلوب والمفضل، حيث تمنح العطاءات العامة لأسباب إقليمية (مكانية) أو لأسباب بنيوية (هيكلية)، بهدف تشجيع المواطنين في بعض المناطق النائية (في

---

(1) المنشأة الحدية هي المنشأة التي تكون نفقات إنتاجها مرتفعة بحيث لا تحقق ربحاً أو خسارة (نقطة اللقاء بين منحنى النفقة المتوسطة والنفقة الحدية).

الجنــوب) أو لتشجيـع بعض فئــات المجتمـع ممن هم في وضــع اقتصــادي لا يحســدون عليه (المعــاقــون بسبب الحـرب، الـلاجئـون، المشــاركـون في حـرب التحرير) أو لتشجيع بعض فئات المجتمع وتفضيلها على فئات أخرى.

كما أن تشجيع صغار الحرفيين وأصحاب الأعمال اليدوية، لا يتطابق مع مبدأ الحياد في منح العـطاءات العامـة، حيث هناك العـديد من العـطاءات العامـة ـ ولأسباب تقنية صرفة ـ لا يمكن منحها لصغار الموّردين والمقاولين، لعـدم تمكنهم من تنفيـذها أصـلاً. ولكن عادة مـا يأخـذ هؤلاء أعمـالاً ينفـذونها من البـاطن لصالح الشركة (المقاول) صـاحبة العـطاء. وهكذا يحصـل صغار المقـاولين عـلى جزء من الفوائد والمزايا. وهذا يعتبر بحد ذاته نوعاً من المساواة، بـالرغم من أن حصة الأسد ستبقى من نصيب المقاول الكبير.

وإضـافة إلى إمكـانيـة تشجيـع وتفضيـل الشركـات المحليـة عـلى الشركـات الأجنبية، في عملية منح العطاءات العامة، ولأسباب اقتصاديـة واجتماعيـة، إلا أنه أصبح من المتعارف عليه دولياً في السنوات الأخيرة تشجيع وتفضيـل شركات أجنبية من دول صديقة (أوروبا الشرقية) على شركـات أجنبية أخـرى (من دول أوروبا الغربية)، وذلك بسبب موقف تلك الدول من القضايا العربية.

إن الهـدف من وراء عملية المفـاضلة هذه هـو مساعـدة الدول الصـديقـة في مواجهة بعض المصاعب الاقتصادية (العجز في ميزان المدفـوعات). وهكـذا فإن منح العطاءات العامة يدخل ضمن أدوات السياسة الخارجية.

الباب الرابع

الميزانية العامة

الفصل الأول

الميزانية العامة
ونظام إعداد الميزانية

1 ـ مفهوم الميزانية ونظامها:

الميزانية هي برنامج عمل أو خطة مالية (نقدية) كاملة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية التي أقرّتها المؤتمرات الشعبية (السلطة التشريعية)، والتي تنفذ من قبل الأمانات واللجان الشعبية والمؤسسات والمصالح العامة (السلطة التنفيذية). وبما أن الميزانية تخص فترة زمنية قادمة، فإنها تشكل صورة للنشاطات المختلفة التي ستقوم بتنفيذها الإدارات العامة مستقبلاً. ويطلق عليها تعبير الميزانية التقديرية لأن المخصصات الموضوعة في صورة وحدات مالية تبيّن النفقات المتوقعة خلال فترة زمنية قادمة والإيرادات المتوقعة في تلك الإدارات خلال نفس الفترة. فالميزانية إذاً هي تعبير مالي لتحقيق أهداف مستقبلية.

فالميزانية تمثل قوائم أو استمارات مالية أو غير مالية (أي بصورة مواد ومستلزمات) ضرورية لإدارة أعمال الإدارات والمصالح العامة، إضافة إلى قوائم الكادر الوظيفي اللازم للقيام بمثل هذه الأعمال[1].

أما المقصود بنظام إعداد الميزانية، فهو جميع التنظيمات السياسية التي تشارك في التحضير والإعداد والتنفيذ وتوفير مستندات المراقبة لما حدّد في الميزانية.

---

(1) أمانة الخزانة، نظام إعداد الميزانية، ص 5.

فالميزانية تكشف عن العلاقات والروابط بين الإدارات والمصالح المختلفة والتي من واجباتها تحقيق أهداف عامة. إنها صورة للهيكل الاداري في الدولة. وتشتمل خطة الميزانية على جدولين (جانبين) الأول للإنفاق العام والثاني للإيراد العام.

1-1 ـ الإنفاق العام:

ويشتمل على النقاط التالية:

1-1-1 ـ المرتبات وما في حكمها من علاوات سكن وعلاوة عائلة ومخصصات وغيرها.

2-1-1 ـ المصروفات العمومية: وتشتمل على 25 بنداً، وكل بند منها يشتمل على أنواع مختلفة من المصروفات:

- شراء مواد وخامات.
- شراء مستلزمات لغير العاملين.
- مكافآت لغير العاملين.
- وقود وزيوت وقوى محركة.
- قطع غيار وأدوات ومهمات.
- مصروفات الصيانة.
- استئجار معدات وآلات ووسائل نقل.
- مياه وكهرباء للإنارة والتدفئة والتبريد.
- أدوات مكتبية وقرطاسية وكتب ونفقات طباعة.
- نقل ومواصلات.
- إعلان وعلاقات عامة ومعارض.
- التدريب والبعثات الدراسية.
- اشتراكات محلية ودولية.
- مصروفات خدمية (علاج، تأمين، تنظيف).
- الإيجارات.

- الضرائب والرسوم.
- فوائد القروض المصرفية.
- الاستهلاكات (اندثار الأصول الثابتة).
- الإعانات والمساعدات والمنح.
- سداد القروض والتسهيلات المصرفية.
- ترجيع إيرادات عن سنوات سابقة.
- فائض الإيرادات (زيادة الاحتياطي، توزيعات).
- مصروفات سنوات سابقة.
- خسائر مرحّلة من أعوام سابقة.
- خسائر رأسمالية.

3-1-1 - الأعمال الجديدة المراد تنفيذها والتي لم يرصد لها في خطة التنمية

2-1 - تقدير الإيرادات العامة:

ويتضمن الجانب الثاني للميزانية التقديرية، التقديرات الخاصة بالإيرادات. وتقسم هذه إلى بنود وكل منها مجزّأ إلى أنواع متعددة من الإيرادات، كما هو موضح في الاستمارات المرفقة:

وتنقسم الإيرادات إلى إيرادات الميزانية العامة من عوائد النفط وإيرادات أخرى كالضرائب والرسوم وما شاكلها. وتتضمن الإيرادات النقاط التالية:

- ضرائب الدخول وتشتمل على الضرائب على دخول الأفراد والضرائب على دخول الأعمال.

- ضرائب الدمغة.

- ضريبة الملاهي.

- الضرائب والرسوم السلعية.

- الرسوم الخدمية (نقل بري/ بحري/ جوي، بريد/ هواتف/ كهرباء/ مياه)

- إيرادات الخدمات (زراعة، أمن، إسكان، طباعة ونشر).

- إيرادات قطاع الأعمال (فائض الوحدات الإنتاجية والخدمية).

وبعد تنفيذ الأعمال الجارية والجديدة، التي رصدت لها المبالغ التقديرية في الخطة، يمكن معرفة حجم المصروفات الفعلية للسنة المنصرمة، والإيرادات الفعلية للسنة الماضية أيضاً. وهذه البيانات تشكل بدورها الأساس لاحتساب الإيرادات والنفقات التقديرية للسنة المالية القادمة.

فالأرقام الواردة في الميزانية العامة تكشف عن برنامج عمل سياسي واقتصادي واجتماعي للدولة، وعن طريقها يمكن التعرف على حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الناتج المحلي (الدخل) ونسبة كل نوع من الإنفاق العام وتغيّراته في السنوات السابقة واللاحقة. كذلك يمكن معرفة حجم الإيرادات العامة وتوزيعاتها على مصادرها المختلفة والنسبة المئوية لكل مصدر إلى مجموع الإيرادات، والتغيرات التي تطرأ عند مقارنتها بسنوات سابقة أو لاحقة.

كما توضح الميزانية العامة سياسة الدولة الخاصة بالإنتاج والتوزيع ونصيب كل من القطاع الخاص والعام، وتكشف عن الوسائل المستخدمة للتأثير على القطاع الخاص وعن مدى تدخل الدولة في توزيع الدخل والثروة.

فالخطة العامة للميزانية تحتوي في جزئها الأول على ملخص للإيرادات والنفقات إضافة إلى بعض الالتزامات إن وجدت ومواعيد استحقاقها. وفي الجزء الثاني من الخطة العامة يظهر ملخص لمصادر التمويل المتاحة. وفي الجزء الثالث من الخطة يظهر القرض العام إن وجد.

2 ـ وظائف الميزانية العامة[1]

إن للميزانية العامة (أو نظام إعداد الميزانية) وظائف متعددة، يمكن إيجازها في النقاط التالية:

---

(1) هاينز كولمز: علم المالية، المجلد الرابع، برلين نيويورك، 1974، ص ص 94-97.

1-2 ـ الوظيفة التنظيمية:

المقصود بالوظيفة التنظيمية للميزانية، هي أن تكون الميزانية منظمة بصورة منطقية عقلانية، تتصف بالوضوح والشفافية، بحيث إن التصرف بالمال العام يحقق أهدافاً تتعلق بالسياسة الاقتصادية المحلية والدولية.

وهذه الوظيفة التنظيمية تتحدد أصلاً بالتقنية المستخدمة في نظام إعداد الميزانية وذلك من ناحية احتساب الإيرادات والنفقات، وكيفية تقديم ملخص عن الميزانية تكشف فيه العلاقات والروابط بين الإدارات العامة المختلفة عند تصرفها بالمال العام، وتأثير ذلك على جميع القطاعات في الاقتصاد الوطني.

2-2 ـ الوظيفة السياسية:

إن للميزانية العامة وظيفة سيادية، ذلك لأن التعليمات التي تضعها الإدارات والمصالح العامة تعبّر ضمنياً (باطنياً) عن سيادة السلطة صاحبة القرار السياسي. وعلى هذا الأساس فإن الميزانية العامة تعتبر إحدى أدوات المؤسسات السياسية المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها والحفاظ عليها.

وبما أن الميزانية بحاجة إلى تخطيط (إعداد) وإلى مراقبة عملية التنفيذ، فهذا يعني أن القرارات تصدر أولاً من قبل السلطة التشريعية صاحبة القرار. فالميزانية تعني السلطة السياسية، التي ارتضاها المجتمع لنفسه.

ودورة الميزانية العامة ـ التي ستناقش بنودها في الجزء اللاحق ـ والتي تشتمل على أربع مراحل (الإعداد، التنفيذ، المراقبة والإعفاء من المسؤولية) هي ذات صلة وثيقة بالسلطة صاحبة القرار. وهي وحدها التي تنظم وتحدد مسار السياسات المالية والاقتصادية.

3-2 ـ الوظيفة السياسية الاقتصادية (الوظيفة الشمولية):

إن أي قرار سياسي تتخذه السلطة، له وظيفة اقتصادية واجتماعية، ولا بد أن يوجد له مكاناً في الميزانية العامة وأثراً اقتصادياً واجتماعياً خاصاً أو عاماً.

وقد أظهرت الأجزاء السابقة من هذا الكتاب، الكثير من الأهـداف السياسيـة، التي يمكن تحقيقها بواسطة أدوات مالية محددة تستخدمها السلطة صاحبة القرار. وهذه السياسات تتمثل في الأنواع المختلفة للإيرادات والنفقات العامة.

من هذا كله يستنتج أن الميـزانية هي ليست ملخصاً لحصر أنواع الإيـرادات والنفقـات فحسب، بـل الأهم من ذلـك هي أنها تبـويب وتصنيف وتسلسـل وانسجام لأنواع مختلفة من الأهداف الموضوعة كل حسب أهميته النسبية. بحيث إنها (أي الميـزانية) بهيكلهـا العام والشمـولي، تساعـد على تحقيق أهـداف أكـثر وأشمل، مما لـو استخدم نـوع واحد من الإيـرادات أو النفقات العـامة لتحقيق ذلك الهدف.

يستخلص من ذلـك أن الميزانيـة هي المرآة للسيـاسات والأهـداف (تسلسـل الأهداف) التي حددت مسبقاً من قبل السلطة صاحبة القرار.

أمـا فيما يخص مشكلة عـدم الانسجام في الميـزانية العـامة[1] والآثـار الجانبيـة السلبية لبعض أنواع الإيرادات والنفقات العامة، فهـذا شيء متوقـع وخصوصـاً فيما يتعلق بالأهـداف الثقافيـة والاجتماعيـة المتعارضـة فيما بينهـا، وكذلـك تلك الأهداف المتعلقة بالسياسات الخارجية والاقتصادية:

فإذا كانت سياسة زيادة حجم الإيرادات العامة عن طـريق زيادة الضرائب، وكـذلك خفض الإنفـاق العـام عن طـريق إلغـاء الـدعم عن السلع الغـذائيـة مرفوضة لعوامل سياسيـة، فإن التمـويل بـواسطة القـروض العامـة غير مقبـول أيضاً، لأنه يـزيد من خـطر التضخم النقدي في الاقتصـاد الوطني. يتضـح من ذلك أنه لا يمكن تحقيق الأهداف مرة واحدة، وبدون آثار جانبية سلبية.

إن السلطة صاحبة القرار، هي التي تتحمل المسؤولية وعليها واجب التنسيق بين البنود المختلفـة للميزانيـة العامـة. وهذه المسؤوليـة لا تستوجب فقط تحـديد الأنواع المختلفة للنفقات أو الإيرادات، وإنما مقارنـة آثار كـل من النفقات مـع

---

(1) هاينز كولز: مصدر سبق ذكره، ص 97.

آثار الإيرادات على الاقتصاد الوطني ومعرفة وتحديد الفرق بين آثار كل منهما على الميزانية وما تحدثه من فائض أو عجز فيها.

3 ـ خصائص الميزانية العامة[1]:

تتميز الميزانية العامة بالخصائص التالية:

1-3 ـ التخطيط المستقبلي:

من أهم خصائص الميزانية هي أنها مجرد تقديرات أو تخمينات توضع على أساس فترة ماضية بهدف الإنفاق خلال فترة لاحقة (مستقبلية). وهذا الفرق الزمني يتيح فرصاً للمناقشات وإبداء الآراء لتعديل وتحديد بعض بنودها.

2-3 ـ الإعداد المستمر (الدوري) لخطة الميزانية:

إن خطة الميزانية توضع عادة لفترة زمنية محددة (سنة واحدة) وهذا يعني أن من واجبات أمانة الخزانة إعداد خطة بل خطط مالية أخرى للسنوات القادمة، والتي تتم الموافقة والمصادقة عليها من قبل المؤتمرات الشعبية ومؤتمر الشعب العام. وبهذه الطريقة تخضع السلطة التنفيذية (اللجنة الشعبية العامة) للمساءلة بصورة دورية أمام مؤتمر الشعب العام[2].

3-3 ـ التنفيذ الإلزامي:

الخطة المالية الموضوعة لها خاصيتان تتميز بها وهي الالتزام القانوني والالتزام السياسي بالتنفيذ من قبل الإدارات والمصالح العامة (السلطة التنفيذية). والخاصية القانونية تتمتع بها خطة الميزانية المصادق عليها فقط، والتي تتكوّن من مجموعة من الخطط الخاصة بكل أمانة لجنة شعبية عامة أو نوعية.

---

(1) هاينز كولمز: المصدر السابق، ص ص 102-107.

(2) الميزانية العامة تختلف عن التخطيط المالي طويل الأجل ذلك لأن الميزانية يصادق عليها مؤتمر الشعب العام بينما الثانية هي مجرد برنامج عمل مستقبلي. الميزانية إلزامية، بينما الخطة طويلة الأجل غير إلزامية.

4-3 ـ التوازن بين الاحتياجات والإمكانيات المالية:

توضع خطة الميزانية بشرط وجود التوازن بين حجم النفقات المقترحة والمصادر المالية اللازمة لتغطيتها. ويعد هذا التوازن مطلباً ضرورياً من الناحية السياسية، وليس من النواحي الاقتصادية، ذلك لأنه بمثابة توازن دفتري (محاسبي) لا يمكن تحقيقه خلال فترة الميزانية. في حين أن التوازن يعتبر ضرورياً بالنسبة للتخطيط المالي طويل الأجل.

5-3 ـ تنظيم الإيرادات والنفقات:

إن خطة الميزانية والتخطيط المالي طويل الأجل هما برامج عمل مستقبلية، وتنظيم وتبويب البيانات الخاصة بكل منهما يعد من الأساسيات، حيث يمكن تشكيل مجموعات بهدف معرفة حجم وأهمية كل بند من البنود المختلفة على حدة. فالمجموعات الكبيرة (بدون تفاصيل جزئية) تعطي السلطة التنفيذية إمكانيات أكبر ومرونة في الإدارة، ويتم تبويب الميزانية العامة على أسس ثلاثة تناقش في الجزء اللاحق.

الفصل الثاني

تبويب (تنظيم) الميزانية العامة (تقسيمات الميزانية)

يتم تبـويب (توزيـع/ تصنيف) البيانـات في الميزانيـة العامـة على الأسس الثلاثة التالية:

- حسب البرامج، الوظائف أو النشاطات (المبدأ الوظيفي، الميزانية الوظيفية).
- حسب الوحدات الإدارية (المبدأ الإداري، الميزانية الإدارية).
- حسب نوع النفقات ونوع الإيرادات (المبدأ النوعي، الميزانية النوعية).

ولكل من هذه الطرق الثلاث مزايا وعيوب تناقش بـالتفصيل في الصفحـات التالية. فوضع الخطة المالية حسب المبدأ الإداري يتناسب مع حسـابات الـدخل (النـاتج المحـلي)، إضافـة إلى أنـه يسهِّـل عمليـة مـراقبـة التنفيـذ، حيث يمكن بواسطتها تحديد الجهة صاحبة الاختصاص ومصادر التمويل والغرض من صرف المال العام، وهكذا تتحدد المسؤولية الإدارية. وبما أن وظائف أو واجبات بعض الأمانات تتعارض فيما بينهـا، حيث تقوم عـدة أمانـات بواجبـات مماثلة (التعليم خاضع لأمانة التعليم والمعاهد خاضعة لأمانة الخدمة العامة)، فـإن وضع خـطة الميزانية حسب المبدأ الإداري لا يكشف هذا التعارض بصورة واضحة ولا يحدد مدى ما نفـذ من الواجبـات المنوطـة بالإدارة الـواحدة. ولهـذا السبب لا بد من معرفة الوظائف المختلفة التي تقدمها كل إدارة والمبالغ المخصصـة لكل من هـذه الوظائف[1].

(1) يعطى لكل وظيفة رمز (عنـوان) خاص بهـا، وذلك حسب أنـواع الوظـائف المدرجـة في خطة الميزانية.

1 ـ التقسيم الوظيفي للميزانية (الميزانية الوظيفية): Functional Budget

توزع وتصنف النفقات العامة حسب وظائف محددة ومعيّنة تقوم بها الإدارات العامة لصالح أفراد المجتمع. ويتم هذا التوزيع كالآتي:

ـ الدفاع	ـ العدل
ـ التعليم	ـ الصحة
ـ الزراعة	ـ الصناعة

فأساس التوزيع هو نوع الوظيفة أو الخدمة التي تقوم بها الإدارات المختلفة من أجل خدمة أبناء المجتمع الواحد، والتي من أجلها ينفق المال العام.

وتبعاً لهذا التوزيع فإن الإدارات الزراعية أو الصناعية، التي تقوم بوظيفة التعليم والتدريب والإرشاد، تدرج نفقات التعليم ضمن نفقاتها بالرغم من تبعية هذه الخدمات لأمانة التعليم، كما هو مبيّن بوضوح عند شرح مدى التشابك بين التوزيع الإداري والنشاط الاقتصادي (الوظيفي)[1].

ومن مزايا تقسيم النفقات العامة حسب الوظائف (الخدمات) هو تسهيل عملية المراقبة والمراجعة ومعرفة الاتجاه العام للسياسة المتبعة وأهمية كل نشاط اقتصادي واجتماعي، كما يسهّل عملية التحليل العلمي ومعرفة مدى التغيرات التي حصلت بالنسبة لكل نشاط. فعند مراجعة مخصصات الميزانية الإدارية لسنوات طويلة ومقارنة النفقات وكيفية توزيعها بين النشاطات (الوظائف) المختلفة (صحة، تعليم، دفاع) تتضح أهمية كل منها بالنسبة للسلطة صاحبة القرار، كما هو موضح في بيانات الجدول رقم (27) والذي يكشف عن النقاط التالية:

ـ يحتل قطاع التعليم مرتبة الصدارة من حيث الأهمية النسبية، إذ بلغت نسبة المخصصات لهذا النشاط قرابة 24,1% من إجمالي النفقات العامة عام 1981 م، تليه في الأهمية القوات المسلحة، حيث كان نصيبها (15,7%) عام

(1) أنظر التشابك بين التوزيع الإداري والأنشطة الاقتصادية في الجزء السابع من الفصل الأول من الباب الثالث.

1981 م. وفي المرتبة الثالثة تأتي مخصصات الصحة، حيث قدرت بنحو (13,6%) لنفس العام. وتشكل هذه الأنشطة الثلاثة أكثر من نصف مخصصات الميزانية الإدارية، وهي الدليل الواضح على أهميتها بالنسبة للاقتصاد الوطني[1].

- عند مقارنة النسب المئوية لمعدلات التغيّر في المخصصات يظهر أن نسبة الزيادة في المخصصات بين سنة وأخرى قد ارتفعت بصورة ملحوظة للقوات المسلحة، حيث ازدادت بنسبة 27,3% بين عامي 81-1982 م. بينما لم تزدد المخصصات الإجمالية بين عامي 80-1981 م إلا بنسبة 6,4%. وهذا دليل آخر يوضح أهمية وضرورة الإنفاق المتزايد على القوات المسلحة لمواجهة الأخطار المحدقة بالجماهيرية.

ومن أهم عيوب هذا التصنيف والتوزيع للنفقات العامة، هو أن هنالك

جدول رقم (27)

توزيع النفقات العامة على بعض الأنشطة (الوظائف)[2]

خلال السنوات 80-1982 م

النشاطات	1980 م	1981 م	1982 م	معدل التغير	
				1981 م	1982 م
التعليم	%23,6	%24,0	%23,2	%12,2	%15,9
القوات المسلحة	%16,3	%15,7	%15,7	% 6,4	%27,3
الصحة	%13,5	%13,6	%13,4	%11,6	%18,1
المرافق	% 7,8	% 7,5	% 7,3	% 6,5	%16,2
الكهرباء	% 7,4	% 6,9	% 7,0	% 3,1	%20,7
العدل	% 7,0	% 7,0	% 6,3	% 9,9	% 9,0

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، التقرير السنوي 26 لعام 1981، ص 61، 62.

(1) قارن جدول رقم 19.

(2) في السنة المالية 1983 وما بعدها بدأ توزيع المخصصات على أساس الأمانات العامة والمصالح المركزية، وكذلك توزيعها حسب اللجان الشعبية النوعية في البلديات. انظر جدول رقم 19 للسنوات 83-1985 م.

العديد من الإدارات العامة، لا تقدم خدمات مباشرة لأفراد المجتمع ولكنها ضرورية لإدارة شؤون البلاد، مثل:

- اللجنة الشعبية العامة واللجان الشعبية العامة بالبلديات.
- مؤتمر الشعب العام والمؤتمرات الشعبية الأساسية والفرعية.
- الجهاز المركزي للإحصاء.
- ديوان المحاسبة.
- ديوان الرقابة الإدارية.

أضف إلى ذلك أن نفقات خدمة القرض العام، أي تسديد القروض المحلية والخارجية مع فوائدها إلى الأفراد أو المنظمات الدولية، لا يمكن توزيعها على الوظائف المختلفة. ولهذا السبب توضع مثل هذه النفقات في بنود خاصة بها[1].

أما بشأن تبويب/ توزيع الإيرادات العامة فإنه من الصعوبة توزيعها حسب الخدمات، ذلك لأن الضرائب تجبى دون مقابل. ولهذا السبب توضع الإيرادات بصورة متسلسلة وواضحة وسهلة، كي يمكن استنتاج أهمية ودور كل نوع منها بالنسبة للاقتصاد الوطني[2] كما هو موضح في الجدول التالي:

أنواع الإيرادات عام 1981 م	النسبة المئوية %
ضرائب الدخل	%13,3
ضرائب الدمغة	% 7,3
ضرائب الملاهي	—
ضرائب سلعية	%33,4
الرسوم الخدمية	%13,8
إيرادات الخدمات	% 1,6
فائض قطاع الأعمال	%27,4
رسوم بلدية	% 3,2
المجموع	%100,0

(1) عبدالكريم بركات، وحامد عبدالمجيد دراز: علم المالية العامة، ص 113.

(2) عبد الكريم بركات وحامد عبد المجيد: المصدر أعلاه، ص 114.

وهذا التصنيف السهل والواضح للإيرادات يظهر في نفس الـوقت مقدار العجز أو الفائض في الميزانية العامة عند مقارنتها بحجم النفقات العامة.

2 ـ التقسيم الإداري للميزانية:

تبعـاً لهذا التـوزيع تصنف الإيـرادات والنفقات العـامـة حسب الإدارات المختلفة (الأمانات) وما يتبعها من هيئات ومؤسسات ومصالح عامـة. أي بمعنى آخر أن النفقات توزع حسب الهيكل الإداري أو التنظيمي للنشاط الواحد. ولما كانت كل أمانة مقسمة إدارياً إلى مؤسسات وهيئات ومصالح وفروع تابعـة لها، فإن النفقات العامة تـوزع حسب كل إدارة وذلـك بدءاً بـديوان الأمـانة العـامة (اللجنة الشعبية العامة للتعليم) وما يتبعها من إدارات وأجهـزة ومصالح.

أما بشأن الإيرادات فإنها تصنف حسب التقسيم الإداري أيضاً، وذلك عـلى أسـاس الوحـدة الإدارية التي قـامت بتحصيل الإيـراد العام (ضريبـة إلجـمارك، فائض قطاع الأعمال، رسوم خدمية).

وتجدر الإشارة إلى أن هذا التقسيم لا يعكس أهمية تلك الوحدة الإدارية ولا مدى كفاءتها في الحصول على الإيرادات العامة، وهل تحصل على إيراد أكـبر من وحـدة إدارية أخـرى، وإنما يعكس تخصص كـل وحـدة إداريـة بعمـل معـينّ. أضف إلى ذلــك أنـه لــولا التقسيم الإداري للنفقـات والإيــرادات لمـا أمكن للوحدات الإدارية وضع الميزانية الإدارية، وذلـك لأن عملية تـوزيع النفقـات، تسبقها عملية تحديد الوحدات الإدارية التي ستقوم بالإنفاق العام.

وكمثال للتوزيع الإداري للميزانية العامة يطلب مـراجعة الجـداول رقم 16، 17، 18، 19.

3 ـ التقسيم النوعي للميزانية (الميزانية النوعية):

المقصـود بـالتقسيم النـوعي للميـزانيـة، هـو تــوزيـع أو تصنيف النفقــات والإيرادات حسب نوعها، أي وضع جداول معيّنة لكل نوع من أنـواع النفقات

العامة أو الإيرادات العامة. وكمثال عملي نعرض الميزانية الإدارية التقديرية في الجماهيرية وهي موزعة حسب أنواع النفقات والإيرادات، وذلك إلى أبواب (الباب يعني نفقات رئيسية) وكل باب موزع إلى بنود (البند يعني نوعاً من النفقات ذات الأهمية الثانوية) وكل بند موزع إلى أنواع (وهذا هو المقصود بالتقسيم النوعي للنفقات أو الإيرادات في الميزانية). والجدير بالإشارة أيضاً، أن التقسيم النوعي للميزانية يسبقه تقسيم إداري للميزانية حيث تقوم كل وحدة إدارية بتصنيف نفقاتها وإيراداتها.

والميزانية التقديرية في الجماهيرية تشتمل على أنواع النفقات والإيرادات العامة التالية[1]:

الإيرادات:

الباب الأول: ضرائب الدخل

البند الأول: الضرائب على دخول الأعمال

النوع الأول: الضريبة على دخول التجارة والصناعة والحرف

النوع الثاني: الضريبة على الشركات.

إجمالي البند الأول

البند الثاني: الضرائب على دخول الأفراد

النوع الأول: الضريبة على المرتبات والأجور وما في حكمها

النوع الثاني: الضريبة على المهن الحرة

النوع الثالث: الضريبة العامة على الدخل

النوع الرابع: الضريبة على فوائد الودائع لدى المصارف

النوع الخامس: الضريبة على الدخول الخارجية للمقيمين

إجمالي البند الثاني

---

(1) اللجنة الشعبية العامة للخزانة، نظام إعداد الميزانية، طرابلس، ص 53.

المصروفات:

الباب الأول: المرتبات وما في حكمها

البند الأول: المرتبات وما في حكمها

النوع الأول: المرتبات الأساسية قبل الضرائب

النوع الثاني: علاوة السكن

النوع الثالث: علاوة العائلة

إجمالي البند الأول

البند الثاني: مخصصات نقدية وعينية

النوع الأول: علاوة العمل الإضافي

النوع الثاني: مخصصات نقدية

النوع الثالث: البدلات والعلاوات

النوع الرابع: الملابس والبدل

النوع الخامس: المواد الغذائية

النوع السادس: مخصصات أخرى

إجمالي البند الثاني



الفصل الثالث

دورة الميزانية العامة
(مراحل الميزانية)

تمر الميزانية العامة بمراحل متعددة متعاقبة ومتوازية فيما بينها، بحيث تشكل دورة زمنية تتداخل فيها تجارب الماضي مروراً بالحاضر وصولاً إلى طموحات المستقبل. ومراحل الميزانية هذه قد تولدت نتيجة للتطور الذي مر به الفكر الاقتصادي المالي عبر القرون. وتتم هذه المراحل دورتها بصورة متعاقبة كالآتي:

- الإعداد لخطة الميزانية ووضع التصاميم لبعض بنودها وأجزائها ومناقشة وتحديد المسؤوليات.
- عملية تنفيذ خطة الميزانية من قبل السلطة التنفيذية (اللجان الشعبية).
- مرحلة الإعفاء من المسؤولية (تبرئة الذمة).
- والمرحلة الأخيرة (الإعفاء من المسؤولية) تعتمد أساساً على مرحلة سابقة لها وهي مرحلة المراقبة. ولكن هذه المرحلة لا يمكن حصرها زمنياً، لأنها ملازمة لجميع المراحل السابقة. فالمراقبة تكون موازية لبعض المراحل ومتعاقبة لمراحل أخرى. كما توجد مراقبة مسبقة لمرحلة ما قبل الإعداد.

وبصورة عامة فإن دورة الميزانية المعدة لسنة واحدة فقط قد تأخذ فترة زمنية أطول، قد تصل إلى ثلاث سنوات. وهذا يعني أنه أثناء مرحلة التنفيذ للميزانية تقوم بعض الجهات المختصة بالإعداد للخطة القادمة والتي بعدها، بينما يجري تنفيذ الخطة الخاصة بفترة سابقة أو حالية.

والملاحظ أن بعض دول العالم تفضل إعداد خطط مالية سنوية وأخرى خطط مالية طويلة الأجل (خمس سنوات)، حيث تكون السنة المالية الأولى في الخطة الخماسية مطابقة للخطة المالية الحالية. وتقدم الخطة المالية للسنوات الأربع الباقية مع المقترح للسنة المالية القادمة. وفيما يخص هذا الموضوع توجد وجهتا نظر نوجزهما كالآتي:

أ - تقوم اللجنة الشعبية العامة للخزانة وأمانات الخزانة بالبلديات بوضع خطط مالية خمسية. ويتم التنسيق بين هذه الخطط عند اجتماع أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة (ومن أعضائها أمناء الخزانة بالبلديات). بحضور كل من محافظ مصرف ليبيا المركزي وأمين الاقتصاد.

ولا بد من الإشارة الى صعوبة التنسيق بين خطط الميزانية طويلة الأجل، ذلك لأن هذه الخطط تعبّر عن برامج عمل الأمانة العامة للخزانة والذي يطرح أمام المؤتمرات الشعبية ومؤتمرات الشعب العام للاطلاع عليه.

إن خطط الميزانية السنوية قد يكون لها تأثير على التخطيط المالي طويل الأجل: فالسنة الأولى من الخطة تعتبر هي سنة الأساس للميزانية، لأهميتها البالغة بالنسبة للتخطيط طويل الأجل. والسنة الثانية للخطة المالية تعتبر متطابقة زمنياً مع السنة القادمة للميزانية، حيث إن من واجبات أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة عرض الخطة المالية مع المقترح الخاص بالميزانية للسنة القادمة. وعلى هذا الأساس يتم التخطيط بطريقة تدريجية انسيابية من سنة إلى أخرى. ويتم تنسيق الخطة المالية تبعاً للأحداث والتطورات السنوية وإجراء التعديلات بصورة متواصلة عليها. وحتى في حالة عرض الخطة المالية ومناقشتها تجري التعديلات وتنسيق كل ما يستجدّ من الأمور وما يتوقع من أحداث سياسية أو اقتصادية محلية أم دولية.

ب - أما وجهة النظر الثانية فهي تعارض فكرة استخدام التخطيط السنوي كأساس للتخطيط طويل الأجل. ويفضل إعداد كل منهما بصورة مستقلة ومنفصلة عن الأخرى، ذلك لأن خطة الميزانية السنوية لها تأثير مباشر أو غير مباشر على التخطيط المالي طويل الأجل.

ومهما كانت خطة الميزانية طويلة الأجل أم قصيرة، إلا أن لها دورة خاصة بها حسب المراحل التالية:

1 ـ إعداد خطة الميزانية العامة:

إن إعداد خطة الميزانية يتم عادة حسب تقاليد إدارية معروفة، حيث تتم الأعمال بصورة دورية متكررة. وتعتبر هذه التقاليد من الناحية التطبيقية والتقنية مقبولة. ولكن الالتزام بالتقاليد يعني من جانب آخر أن التغييرات الجذرية في عملية إعداد الخطة لا تتم إلا بعد حدوث تغييرات سياسية عظيمة (ثورة شعبية)، ولهذا فإن التقاليد الإدارية تتنافى وضرورات التجديد والتحديث.

وتتم عملية إعداد الخطة وفق الأسس التالية:

1-1 ـ اقتراح مشروع خطة الميزانية:

إن عملية إعداد مشروع خطة الميزانية تبدأ وتنتهي بالتعاون والتنسيق المتبادل بين أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة وبين اللجان الشعبية للخزانة بالبلديات، وذلك من واقع الرغبة المشتركة في وضع ورسم الإطار العام لتمويل سياسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحديد أولويات الأهداف العامة التي يراد تحقيقها خلال فترة الميزانية.

ويتم إعداد مشروع خطة الميزانية عن طريق السلطة التنفيذية (اللجنة الشعبية العامة للخزانة) حسب المراحل التالية:

ـ يصدر أمين الخزانة في شهر يونيو من كل عام منشوراً سنوياً يتضمن القواعد والتوجيهات اللازمة لحصر مشروع الميزانية وإعداده. ويوزع هذا المنشور على جميع الإدارات العامة والمصالح، يطلب منها موافاة أمانة الخزانة بالبيانات والمقترحات في موعد أقصاه نهاية شهر أغسطس من كل سنة (فترة الإعداد 2-3 أشهر). وقد ألزمت أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة جميع الإدارات والمصالح العامة بتقديم مشروعات الميزانية في مواعيد محددة كالآتي[1]:

---

(1) أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة، نظام إعداد الميزانية، ص 11.

1 ـ الأمانات والمصالح عليها تقديم مشروع الميزانية في موعد غايته آخر شهر أغسطس مع وجوب اعتماده من الأمين المختص.

2 ـ اللجان الشعبية النوعية في البلديات وما يتبعها، تعد المشروع حتى نهاية شهر أغسطس، لكي يكون جاهزاً للمناقشة من قبل المؤتمرات الشعبية الأساسية.

3 ـ الوحدات الإدارية الأخرى والتي تحصل على دعم مالي من الخزانة العامة، تقدم مشروع الميزانية في موعد لا يتجاوز نهاية شهر سبتمبر، مصدقاً عليه من اللجنة الشعبية للوحدة الإدارية.

وفي حالة تخلف أي جهة عن تقديم مشروع الميزانية في المواعيد المحددة لها، فإن تقديرات السنة المالية الماضية سوف تدرج ضمن مشروع الميزانية للسنة القادمة.

ـ عند إعداد مشروع الميزانية، لا بد من الالتزام بأحكام إعداد الميزانية، والتي تتضمن النقاط التالية[1]:

1 ـ توضيح أهداف كل إدارة حسب مجال نشاطها وطبيعة عملها وما أضيف إليها من اختصاصات جديدة أثناء السنة المالية الجارية، وما استبعد منها من أعمال وذلك بالعدد والقيمة، كلما أمكن ذلك.

2 ـ صورة من القرارات الصادرة بشأن تحديد وبيان المركزيات التي تتولاها أمانة اللجنة الشعبية العامة، وما يخص اللجان الشعبية النوعية.

3 ـ صورة عن الهيكل التنظيمي لكل إدارة.

4 ـ ضرورة ترشيد وضغط الإنفاق العام إلى الحد اللازم، على شرط أن تكون التقديرات بعيدة عن المغالاة والإسراف.

5 ـ ضرورة الاستفادة الكاملة من طاقات العمل المتاحة بشرط توزيعها بما يتناسب وحجم العمل.

---

(1) أمانة الخزانة، مصدر سابق، ص 9.

6 ـ ضرورة مراعاة التفرقة بين الأعباء الإدارية والأعباء الخاصة بميزانية التنمية وذلك تجنباً للازدواجية في طلب التقديرات، كي تتحمل كل ميزانية أعباءها الحقيقية الخاصة بها.

7 ـ يراعى تطبيق القواعد العامة للمحاسبة والمراجعة والتكاليف عند العمل بالأحكام الواردة في النظام المالي.

ـ إن إعداد مشروع خطة الميزانية يتم عادة من أسفل إلى أعلى السلم الوظيفي، أي من الإدارات الشعبية الدنيا إلى الإدارات العليا. حيث تُبدي الإدارات الشعبية في أسفل السلم الوظيفي رغباتها ومقترحاتها وتعرض هذه على الإدارات الأعلى منها مرتبة في السلم الإداري، من أجل مراجعتها ودراسة إمكانيات تحقيقها حسب الإطار العام المرسوم في الخطة، ومقارنتها برغبات الإدارات الأخرى بهدف التنسيق فيما بينها.

ولا بد من الإشارة إلى أن كل إدارة تقدم التقديرات الخاصة بالنفقات والإيرادات بصورة منفصلة، موضحة فيها الأسس التي بنيت عليها التقديرات مع ذكر حجم الزيادة أو النقصان مقارنة بالسنة المالية القائمة وإيضاح أسبابها.

ـ وبعد انتهاء كل الإدارات الشعبية والمصالح من إبداء مقترحاتها تصل هذه أخيراً إلى أمين اللجنة الشعبية النوعية بالبلدية، وهذا بدوره يعرضها على أمين اللجنة الشعبية للخزانة بالبلدية المعنيّة.

ـ وتتولى لجنة مالية تشكل خصيصاً لإعداد مشروع خطة الميزانية ومناقشة تقديرات كل أمانة نوعية أو مصلحة، وذلك بعضوية المراقب المالي المختص وبحضور ممثل أو أكثر عن الجهات التي تجري مناقشة ميزانيتها وسماع الإيضاحات الخاصة بطلبات كل منها.

وتقوم اللجنة المالية بعملية التنسيق بين المقترحات المختلفة، التي تعرضها اللجان النوعية على مستوى البلدية الواحدة، من أجل إعداد (مشروع خطة الميزانية الخاص بالبلدية). ويحول هذا المشروع إلى اللجنة الشعبية العامة بالبلدية الواحدة لمناقشته وتحديد الجدوى الاقتصادية، وإمكانيات تنفيذ هذه

المقترحات على ضوء قرارات وتوصيات المؤتمرات الشعبية بالبلدية[1].

- وبعد تحويل مشاريع خطط الميزانية من قبل البلديات إلى اللجنة الشعبية العامة للخزانة، تتولى اللجنة المالية المختصة بإعداد مشروع الميزانية مناقشة تقديرات كل أمانة عامة، وإجراء عملية التنسيق بين مشاريع خطط ميزانيات البلديات على ضوء الأهداف العليا الموضوعة، والمقترحات المقدمة من قبل البلديات. كما تقوم بتعديل هذه المقترحات حسب الظروف الموضوعية.

وتقدم اللجنة المالية (مشروع خطة الميزانية الموحد) إلى أمين اللجنة الشعبية العامة للخزانة مرفقاً بمذكرة توضيحية للمراحل التي مرّ بها مشروع الميزانية، وعرض موجز للإمكانيات المالية والحالة الاقتصادية التي تمر بها البلاد والتي لها تأثير على مشروع الميزانية، على ألّا يتجاوز موعد التقديم نهاية شهر سبتمبر من كل سنة.

- يناقش هذا المشروع الموحد للميزانية من قبل أعضاء اللجنة الشعبية العامة للخزانة (أمناء الخزانة في البلديات)، حيث تراجع المقترحات وتقارن المتطلبات المالية بإمكانيات التمويل المتاحة[2]. وهذا يعني بالتحديد إجراء تعديلات بالخصم من بعض التخصيصات في الميزانية. كما تقوم اللجنة الشعبية العامة للخزانة برسم خطة مالية خاصة بالمشاريع غير الموزعة[3] والتي يستفيد منها كل أفراد المجتمع الواحد، بغضّ النظر عن موقع هذه المشاريع. ويوضع في النهاية مشروع موحد لخطة الميزانية العامة، يعرض على أمانة اللجنة الشعبية العامة للمصادقة عليه وطرحه على المؤتمرات الشعبية صاحبة القرار الأخير.

- أما فيما يخص التخطيط المالي طويل الأجل والذي يعرض مع مشروع خطة الميزانية للسنة القادمة، فإن التخطيط للإنفاق العام يكون على نفس

---

(1) صالح الميهوب: «التخطيط في المجتمع الجماهيري»، ندوة جامعة مدريد الحرة، كانون الأول/ ديسمبر 1980 م، ص 16.

(2) مناقشة المؤشرات الاقتصادية وضرورات التوازن الاقتصادي استناداً إلى حسابات الناتج المحلي.

(3) المشاريع غير الموزعة هي المشاريع الكبرى في قطاع النفط والحديد والصلب والنهر الصناعي العظيم. . . .

الشـاكلة ويسير بصـورة متوازيـة لتخطيط الميـزانية للسنـة القادمـة. أمـا تقـديـر الإيـرادات العامـة فيكون استنـاداً للأهـداف الاقتصادية والاجتماعيـة العامـة. وأفضـل أداة يمكن استخدامهـا في هـذا المجـال هي حسـابـات المعـدل الحـدي للضريبة (مرونـة التحصيل الضريبي)، حيث يمكن احتسـاب حصيلة كل نـوع من أنواع الضرائب على حدة.

ويمكن المصادقة على التخطيط المـالي طويـل الأجل من قبـل اللجنة الشعبيـة العـامة فقط، وذلـك في نفس الوقت مـع مشروع خطة الميـزانية العـامـة للسنـة القادمة:

2-1 ـ مناقشة مشروع خطة الميزانية:

إن النـظام الاشتراكي الجـماهيري قـد أعطى سلطة اتخـاذ القـرار للمؤتمـرات الشعبية والتي هي وحدها التي تحدّد الأهداف والاحتياجات (سلعية أو خدمية أو أمنية) والتي يجب إشباعها، ومقدار نوعية هذا الإشباع. ثم إنها هي وحدها لهـا حق المـراقبة والمتـابعة والمحـاسبة عنـد تنفيذ الخـطط عن طريق اللجـان الشعبية المصعدة[1].

ويعرض المشروع الموحد لخطة الميزانية العامة على المؤتمرات الشعبية الأساسية لمناقشته حيث يمكن الاستعانة بالخبراء في هـذا الموضـوع. علماً بأن من واجبـات أمـين الخزانـة تقديم تقـرير سنـوي يعرض عـلى المؤتمرات الشعبيـة، يشرح فيـه الوضع المالي والتطور المتوقع للمالية العامة وعلاقتها بالـوضع الاقتصـادي العام. إن مثل هذا التقـرير يُسهّـل عملية فهم وتقبـل مشروع الميزانيـة المطروح ويُـوفّر معلومـات لأعضاء المؤتمـرات الشعبية حـول العلاقـة بين المؤشرات الاقتصـاديـة والميزانية العامة.

ومن حق المؤتمـرات الشعبية بعـد المناقشـات إجراء التعـديلات عـلى مشروع الميزانية، وهذا يعني خصم جزء من التخصيصات المالية أو زيادة التخصيصـات لبعض البنود في الميزانية . وعند إجراء تعديـلات خاصـة بزيـادة حجم الإنفاق

(1) صالح الميهوب: المصدر السابق، ص 15.

العام، لا بد من تحديد مصادر لتمويل هذا الإنفاق المتزايد وكيفية تغطيته. كذلك الأمر في حالة خفض الإيرادات العامة لا بد من وضع شروط لإيجاد مصادر أخرى لتغطية النفقات العامة.

أما فيما يخص التخطيط المالي طويل الأجل فإن الخطة المالية تعرض على المؤتمرات الشعبية أو مؤتمر الشعب العام للعلم وللاطلاع فقط، ذلك لأن الخطة طويلة الأجل لا تمر بنفس الدورة كما تمرّ بها خطة الميزانية العامة السنوية.

3-1 ـ تحديد خطة الميزانية العامة (استصدار قانون):

المرحلة التالية هي تحديد (تقنين) خطة الميزانية العامة عن طريق السلطة التشريعية (مؤتمر الشعب العام)، حيث يعرض المشروع الموحد للميزانية لمناقشته بصورة نهائية وإقراره وإصدار قانون نافذ المفعول بعد صياغته من قبل مؤتمر الشعب العام.

وهذا القانون يصبح نافذ المفعول بعد الإعلان عنه مباشرة. وتجدر الملاحظة هنا إلى أن الميزانية العامة فقدت في أغلب الدول النامية وظيفتها السياسية، خصوصاً بعد ظهور نظام الحزب الواحد الحاكم أو النظام الدكتاتوري المطلق، حيث تصبح الميزانية مجرد هيكل للإدارة والإنفاق لا غير.

وفي حالة إجراء بعض التعديلات على خطة الميزانية بعد تحديدها وتثبيتها واستصدار قانون بشأنها، فمن الجائز إعداد ميزانية إضافية (غير اعتيادية) تمر بنفس المراحل سابقة الذكر.

2 ـ تنفيذ خطة الميزانية:

إن عملية التخطيط المالي لا تعتبر منتهية بانتهاء إعداد الخطة وترك وضع تفاصيل السياسات اللازمة لتنفيذ الخطة والإجراءات المطلوبة للأمانات والإدارات الشعبية التابعة لها، بل يجب أن يعطى اهتمام أكبر لعملية تنفيذ الخطة ذاتها، ذلك لأن التنفيذ هو العملية الأساسية. فالتخطيط والتنفيذ عمليتان

مترابطتان تشيران إلى موقف متكامل لا يمكن الفصل بينهما[1].

والتخطيط المالي لا يمكن أن يكتب له النجاح إلا إذا أخذ في الاعتبار ـ عند رسم الخطط لا في مرحلة تنفيذها ـ كيفية التنفيذ والمراحل اللازمة لهذا التنفيذ. حيث إنه كلما كانت هذه السياسات أكثر تحديداً ووضوحاً في مرحلة رسم الخطة المالية، كانت الخطة أكثر فعالية وواقعية.

إن التنفيذ الفعلي للخطط المالية في الجماهيرية يقع على عاتق الأمانات والمصالح المستفيدة. وتقوم أمانة الخزانة والإدارات التابعة لها (ديوان المحاسبة، ديوان الرقابة الإدارية) بالإشراف والمتابعة لضمان سلامة التنفيذ في الوقت المحدد.

ويمكن تقسيم مرحلة تنفيذ خطة الميزانية كالآتي:

1-2 ـ ربط عملية التنفيذ بالسلطة التنفيذية:

إن أمانة اللجنة الشعبية العامة واللجان الشعبية في البلديات هي السلطات المصعدة من قبل المؤتمرات الشعبية ومؤتمر الشعب العام للقيام بتنفيذ رغبات السلطة التشريعية. وما دامت خطة الميزانية قد صدرت بقانون وقد حددت الواجبات لكل جهة مسؤولة، فإنها ـ أي الخطة ـ أصبحت مبدئياً واجبة التنفيذ. وتبدأ عملية التنفيذ من قبل اللجان الشعبية النوعية في البلديات، كل في مجال اختصاصه. وتكون كل لجنة شعبية هي المسؤولة عن وضع برامج العمل والتنفيذ وإعادة النظر في التنفيذ والتنسيق واختيار الكادر الوظيفي المطلوب لعملية التنفيذ.

وتبقى اللجان الشعبية النوعية في البلديات هي المسؤولة عن تنفيذ ما يخصها من مشاريع وأعمال أمام اللجنة الشعبية العامة بالبلدية، وأمام المؤتمرات الشعبية في البلدية الواحدة[2].

---

(1) ميثم صاحب عجام: **بين المركزية واللامركزية في التخطيط الجماهيري**، ص 34.
(2) صالح الميهوب: **التخطيط في المجتمع الجماهيري**، مصدر سابق، ص 18.

فـاللجان الشعبيـة المنفذة هي المسؤولـة عن الإنفاق العـام، من حيث حجم هذا الإنفاق ومـواعيده، تحقيقـاً للأهـداف الموضـوعة. وهـذه المسؤولية تتجسم بـالحفاظ عـلى تنفيذ نصـوص القوانـين الصادرة (والخـاصة بـالـرواتب والأجـور والمكافآت والضمان الاجتماعي. . . إلـخ)، إضافـة إلى القوانـين الخاصـة بتنفيذ العقود مع طرف ثالث (إتفاقيات دولية أو منظمة العمل الدولية)[1]. أما في حالة عـدم وجود قـوانين محليـة أو دولية تحـد من صلاحيـات اللجان الشعبيـة، فإنـه بمقدور هذه اللجان القيام بعملية الإنفاق وتحمل المسؤولية عن أعمالها، خصوصاً في حالة عدم إنجاز الأعمال المنوطة بها.

وتجدر الإشارة إلى أن عملية الإنفاق العام يجب أن تكون منطقية ومعقولة من الناحية الاقتصادية وبعيدة عن الإسراف والتبذير.

أما الإيرادات العـامة المقـترحة، فـإن هناك محـددات قانـونية لعمليـة جبايـة الضرائب وغيرها من الرسوم، وذلك حسب مقدار الضريبة وطريقة التحصيل. ولكن اللجان الشعبية لهـا حق الابتعاد عن هـذه المحددات القـانونيـة، دون أن تكون مسؤولة عن ذلـك، لأن الإيرادات المـذكورة في خـطة الميزانيـة ما هي إلا مجـرد مقترحـات وتقديـرات تخضع فعليـاً لعوامـل اقتصاديـة واجتماعيـة لا يمكن معـرفتها وتحـديدهـا عدديـاً (رقمياً) بصـورة مسبقة، كـما جاء عنـد رسم الخطة المالية. فـالإيرادات العـامة لا تتعلق بـالتعريفـة الضريبية وبـالقوانـين الضريبية الأخرى فحسب، بل تتحدد بالوضع الاقتصادي الذي تمـر بـه البـلاد (علاقـة حصيلة الضرائب بالتقلبات الاقتصادية والاجتماعية). ولهـذه الأسباب مجتمعـة، يلاحظ أن الإيرادات والنفقـات الفعلية لا تـطابق مع المقـترحات/ التقـديرات التي وضعت عند رسم الخطة المالية.

2-2 ـ الانحراف عن التخصيصات في خطة الميزانية:

عند مناقشة مرحلة إعداد خطة الميزانية (فقرة 3.1.5) ذكر بأنه في حالة إجراء بعض التعديلات أو التغيـيرات على خـطة الميزانيـة بعد المصـادقة عليهـا وتثبيتها

(1) منظمة العمل الدولية مسؤولة عن الدفاع عن العمالة الأجنبية في مختلف أنحاء العالم.

واستصدار قانون بشأنها، لا بد من إعداد مشروع جديد لخطة الميزانية (ميزانية غير اعتيادية) واستصدار قانون جديد خاص بتعديلات خطة الميزانية.

إن خطة الميزانية الجديدة (المعدّلة) تعرض على السلطة التشريعية (المؤتمرات الشعبية) لمناقشتها، كما حدث بالضبط بالنسبة لخطة الميزانية الأصلية. ولكن الزمن المحدد للمناقشة يكون عادة أقصر، نظراً للظروف الموضوعية.

فإذا كانت التعديلات تتعلق بزيادة الإنفاق العام (زيادة بعض بنود النفقات العامة بمقدار أكبر من التخصيصات المحددة لها في الخطة، أو إضافة نفقات جديدة لم تذكر أصلاً في خطة الميزانية)، فإن هذا يستوجب موافقة أمين الخزانة قبل كل شيء.

إن هذا الإجراء القانوني مطلوب عند الضرورات القصوى التي لم تكن متوقعة ولا يمكن تغاضيها أو تأجيلها (هزاتٍ أرضية، فيضانات، صد اعتداء خارجي). أما في حالة وجوب زيادة الإنفاق العام لضرورات سياسية اقتصادية (تقلبات اقتصادية) كما في حالة الركود الاقتصادي، فإنه من الممكن استحداث نفقات جديدة لم تذكر في خطة الميزانية أصلاً، أو الصرف من بنود وفروع موجودة في الخطة ولها أهداف ولكن لم تحدد مقادير لها (بند: النفقات المتفرقة).

إن عملية الصرف من هذه المجموعة لا يجوز إلا بموافقة اللجنة الشعبية العامة. وهكذا تزداد مرونة وسرعة اتخاذ القرارات السياسية الاقتصادية، مع الحفاظ التام على النص القانوني.

وتستوجب بعض الظروف الاقتصادية (المحلية والدولية) ضرورة خفض النفقات العامة عن التخصيصات المقررة لها في خطة الميزانية، بهدف الحفاظ على توازن الميزانية، وأن من صلاحية أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة اتخاذ مثل هذا القرار. ففي حالة ارتفاع حجم الطلب النقدي وزيادته بصورة كبيرة، فإن من صلاحية أمانة الخزانة خفض حجم الإنفاق العام وتحديد حجم/ أو نسبة التخفيض، وأي نوع من النفقات العامة تخفض وفي أي فترة زمنية يسري التخفيض.

وبما أن المؤتمرات الشعبية قد أعطت الصلاحيات للجان الشعبية المنفذة، فإنه

بإمكان أمانة الخزانة ـ بطرقها الخاصة ـ التأثير على عملية الصرف وربما التأخير في مواعيد الصرف (التأخير في إصدار الموافقة على الصرف) بهدف قيادة الاقتصاد الوطني وتوجيهه الوجهة الصحيحة.

كما يحق لأمين الخزانة اعتبار بعض أنواع النفقات العامة موقوفة/ محجوزة لأسباب سياسية واقتصادية، ولا يجوز صرفها إلا بعد الحصول على موافقة الأمين نفسه.

3 ـ مراقبة تنفيذ الميزانية:

إن عملية المراقبة والمتابعة تخضع لمختلف الإدارات الشعبية وأجهزة الرقابة والمحاسبة العامة. وهي تختلف زمنياً بين مراقبة مسبقة ومراقبة متزامنة وأخرى مراقبة ما بعد التنفيذ. ويمكن تصنيف أجهزة المراقبة الشعبية إلى ما يلي:

1-3 ـ المراقبة الإدارية:

إن الإدارات المنفذة لخطة الميزانية تقوم بمراقبة أعمالها بنفسها (مراقبة ذاتية)، لذا فإن أجهزة المتابعة في الإدارة المنفذة تعتبر الرقيب الأول. كما تقوم أجهزة أمانة الخزانة بمراقبة ومتابعة مسبقة للإيرادات والنفقات المتوقعة في السنة المالية القادمة للإدارة الواحدة، حيث إن هناك أجهزة متخصصة لاحتسابها وتقديرها سنوياً.

2-3 ـ ديوان المحاسبة (الرقابة المستقلة) بموجب قانون رقم 79 لسنة 1975 م:

المراقبة المسبقة بواسطة أجهزة الإدارة تعقبها عادة مراقبة ثانية بواسطة ديوان المحاسبة، الذي يعتبر أحد أجهزة الدولة المستقلة. وقد يعتمد ديوان المحاسبة ما يقدم إليه من حسابات وتقديرات من قبل الإدارات الشعبية أو قد يرفضها أصلاً، إذ إنه غير ملزم بقبولها نظراً لاستقلاليته. ومن أهم واجبات أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة هو تقديم المعلومات الكافية حول الإيرادات والنفقات العامة، وكذلك ثروة المجتمع، وحجم الديون المحلية والخارجية المتوقعة للسنة

المالية القادمة، إلى ديوان المحاسبة، من أجل مراجعتها واحتسابها ضمن الميزانية العامة بهدف إدارة وتنظيم الاقتصاد الوطني.

ويقدم ديوان المحاسبة تقاريره السنوية إلى اللجنة الشعبية العامة للخزانة لتعرض فيما بعد على المؤتمرات الشعبية. وهكذا يقترب ديوان المحاسبة من سلطة الشعب، لأنه يعتبر أحد المجالس الاستشارية للمؤتمرات الشعبية ومؤتمر الشعب العام.

3-3 ـ المراقبة السياسية الشعبية:

تتم المراقبة السياسية عن طريق المؤتمرات الشعبية نفسها، حيث تقوم بمحاسبة ومراقبة ومتابعة أعمال اللجان الشعبية بالبلديات. أضف إلى ذلك أن المؤتمرات الشعبية تقوم بمناقشة تقرير أمين اللجنة الشعبية (العامة والنوعية) للخزانة والمذكرات التي يقدمها ديوان المحاسبة كخلاصة لأعماله. وقد تطلب المؤتمرات الشعبية إعادة النظر ومراجعة بعض الأمور الشائكة بصورة مستفيضة بهدف إظهار الحقيقة. كما يحق لها طلب البيانات والتقارير التوضيحية الأخرى.

4 ـ مرحلة الإعفاء من المسؤولية (تبرئة الذمة):

بعد الانتهاء من عمليات المراقبة تأتي المرحلة الأخيرة وهي الإعفاء من مسؤولية الميزانية. وهذه المرحلة لا تتم إلا بعد مناقشة تقرير أمانة اللجنة الشعبية للخزانة من قبل المؤتمرات الشعبية والخاصة بالسنة المالية المنصرمة. ومع الإعفاء من المسؤولية تنتهي دورة الميزانية العامة الواحدة، لتبدأ دورة الميزانية الجديدة للسنة القادمة وهكذا.

إن تبرئة الذمة هي مجرد عملية ذات مغزى سياسي، تتخلص فيها أمانة اللجنة الشعبية للخزانة من المسؤولية للسنة الماضية، لتبدأ بتحمل المسؤولية الجديدة لسنة أو لسنوات مالية قادمة أخرى.



الفصل الرابع

أهداف واستخدامات الميزانية العامة

الميزانية العامة هي خطة مالية مستقبلية، تحتوي على جانب الإيرادات وجانب النفقات، تعبّر بصورة غير مباشرة عن النشاطات والخدمات التي قامت أو ستقوم بها مؤسسات القطاع العام من أجل رفع المستوى المعيشي والثقافي والصحي لأفراد المجتمع. ومن خلال القيام بهذه النشاطات يمكن التعرف على الأهداف الموضوعة، التي تصبو السلطة إلى تحقيقها. واستناداً إلى ذلك فإن للميزانية ثلاثة أهداف واستخدامات رئيسية:

1 ـ التخطيط:

أي رسم السياسة المالية للسنة المقبلة، حيث تحدد الأهداف والوسائل. ويتم تقدير نفقات تلك الوسائل ومقارنتها بالموارد المالية المتاحة، التي تستخدم لتحقيق الأهداف الموضوعة. ويتضمن التخطيط وضع البدائل المختلفة والآثار الإيجابية والسلبية التي تنتج عند استخدام إحدى الوسائل.

2 ـ الإدارة:

وتعني تحديد برامج وحجم الإنفاق العام للسنة المقبلة بصورة تقديرية، مما يعطي المسؤولين الإداريين إمكانية التأكّد من الحصول على الموارد المالية وضرورة حسن استخدامها بالطرق الاقتصادية العقلانية، بحيث تعطي مردوداً أكبر وتحقيقاً كاملاً للأهداف بأقل التكاليف.

3 ـ مراقبة التنفيذ:

أي فرض رقابة مالية وقانونية على تنفيذ البرامج الخاصة بالأعمال والخدمات وذلك حسب الطرق أو البدائل التي اختيرت لتنفيذها. وتعتبر المراقبة أحد المهام أو الواجبات المناطة بالمسؤولين في الإدارات المختلفة لمعرفة المشاكل التي تواجه عملية التنفيذ، وإيجاد الحلول للتخلص منها أو التخفيف من حدتها.

ولهذا الغرض تستخدم الميزانية كأداة للرقابة أو لتقييم الأداء.

1-3 ـ ميزانية الرقابة:

الميزانية العامة تستخدم كأداة للرقابة، أي رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية. إذ تراقب أوجه صرف الأموال العامة لتسيير الأعمال والواجبات المناطة بالوحدات الإدارية.

وميزانية الرقابة هذه تستوجب معرفة احتياجات كل وحدة إدارية على أساس التعرف المسبق على الهيكل التنظيمي للإدارات (التقسيم الإداري) وعلى النشاطات التي تقوم بها كل إدارة، وذلك لمعرفة أنواع النشاطات المتشابهة والمتماثلة التي تقوم بها وحدات إدارية مختلفة تابعة لإدارات أو أمانات مختلفة، بهدف منع استحداث أعمال جديدة أو تغيير المخصصات أو نقل أو تحويل المبالغ من بند لآخر أو من باب لآخر إلا في حدود ضيقة جداً.

يستنتج من ذلك أن ميزانية الرقابة تجمع بين التقسيم الإداري والتقسيم النوعي للميزانية، وهي التي تتيح توفير المعلومات عن أنواع الإنفاق العام والأهداف المراد الوصول إليها ونشاطات الوحدات الإدارية المختلفة والمتشابهة بطريقة سهلة وسريعة. وهكذا تتمكن السلطة التشريعية من مراقبة ومتابعة التنفيذ وتحديد مكامن العجز والتقصير، ومعرفة المتغيرات التي طرأت أثناء التنفيذ.

أما الانتقادات التي توجّه إلى ميزانية الرقابة، فيمكن ايجازها كالآتي:

1-1-3 ـ ميزانية الرقابة ترتكز على التقسيم الإداري والتقسيم النوعي

للميزانية العامة، وهذا لا يسمح بالمرونة اللازمة في الحياة العملية، خصوصاً عند حدوث بعض التقلبات والمتغيرات الاقتصادية أو الاجتماعية.

أضف إلى ذلك أن ميزانية الرقابة لا تتيح فرصة لتفهم الأهداف المراد تحقيقها بواسطة نوع من أنواع الإنفاق العام المخصص لها. وقد يضيع الهدف الأصلي نتيجة الدخول في تفاصيل جزئية حول الإدارات أو نوع النفقات. كما أن ميزانية الرقابة تتيح فرصاً أكثر للتلاعب والتبذير والإسراف. ومن الأمثلة الواقعية تعرض التجارب التالية:

- أحد مراكز البحوث لديه مخصصات شراء كتب علمية، يقوم نهاية السنة المالية بشراء كتب من الخارج ليست ذات أهمية علمية وبعيدة كل البعد عن تخصصاته. المهم هو الإنفاق، إذ إن عدم الصرف يعني تخفيض ميزانية المركز في السنوات القادمة.

- صرفت مخصصات للبحث العلمي الميداني في شراء طعام للقائمين بجمع المعلومات. وبما أن شراء الطعام غير مسموح به في البحث العلمي (من الناحية المالية)، لذا اقتُرح على الباحث ضرورة الحصول على فاتورة يذكر فيها شراء أية مستلزمات، حتى ولو كانت بعيدة كل البعد عن البحث العلمي.

2-1-3 ـ إن التقسيم الإداري الذي تعتمد عليه ميزانية الرقابة لا يسمح بقياس كفاءة الأداء، ولا الاستخدام الأمثل للموارد المالية العامة ولا حجم المردود المتحصَّل عليه. كما أن هذا التقسيم لا يعطي صورة عن نسبة الإنجازات للبرامج والمشاريع، خصوصاً وأن التقسيم الإداري لا ينظر إلى التداخل والتشابك بين الوحدات الإدارية المختلفة والتي تقوم بأعمال وخدمات متماثلة، مما يقلل من نفقة الخدمات بالنسبة للوحدة الإدارية الواحدة. ولكن في نفس الوقت تنتج مصاعب جمة عندما يراد زيادة حجم الإنفاق أو تنقيصه.

2-3 ـ ميزانية الأداء:

الهدف من الإنفاق العام هو زيادة حجم الخدمات وإشباع حاجات المواطنين من سلع وخدمات. فالمهم إذاً هو ليس حجم الإنفاق أو الإدارة التي تقوم

بالصرف، بل الأهم هو مقدار المنافع أو المردود، وهل الإنفاق العام قد حقق المنافع المطلوبة، وكم هي تكلفة توفير هذه المنافع. يستنتج من ذلك أن حجم المنافع يحتل مركز الصدارة، وفي المرتبة الثانية تأتي تكلفة توفير المنافع، وأخيراً الإدارة المسؤولة عن الصرف. وهذه النقاط الثلاث هي أساس ميزانية الأداء.

إن هذه الميزانية تعطي صورة أوضح عن طبيعة الوظائف والنشاطات (الخدمات والمنافع) التي تؤديها الإدارات المختلفة وعن تكلفتها. فالميزانية لا تهتم بما تشتريه الإدارات من سلع وخدمات وكم تدفع من مرتبات وعلاوات ونفقات سفر وغيرها من المستلزمات ولكنها تركّز على ما تقوم به من أعمال، وما تقدمه من خدمات ومنافع ومدى ما تحققه من الأهداف الموضوعة.

فميزانية الأداء هي عرض لبرامج ونشاطات الإدارات، وأداة لتحديد وظائف ونفقات وقياس منافع الخدمات.

وقد أصبحت ميزانية الأداء أكثر ضرورة من ذي قبل للأسباب التالية[1]:

- زيادة حجم الإنفاق العام وارتفاع تكلفة إقامة المشاريع قد ألزم ضرورة التقيد بالمعايير الاقتصادية عند توزيع الموارد المالية بهدف تحقيق أكبر مردود ومنفعة. كما أن زيادة حجم الإنفاق العام سنة بعد أخرى قد جعل من المراقبة عملية صعبة، وأن متابعة ومناقشة كل بند أو نوع من الإنفاق غير ممكن من الناحية العملية، لذا كان من الضروري اختيار طريقة عملية لمراقبة النشاطات والبرامج وقياس نسبة التنفيذ.

- إن تطور القوانين والأنظمة المحاسبية وارتفاع المستويات الإدارية والتنظيمية قد ساعد على تطور أساليب الرقابة والمتابعة، ولم تعد الميزانية أداة للرقابة فقط، بل أصبحت معياراً ومقياساً لمدى تنفيذ الأهداف الموضوعة.

- إن ميزانية الرقابة تركّز على الوسائل وأوجه الصرف وتترك الهدف جانباً، في حين أنه هو الأهم. وهكذا أصبح الاهتمام منصباً في ميزانية الرقابة على استمرارية الوحدات الإدارية دون تقييم مستمر لفاعلياتها. بينما تهتم ميزانية

---

(1) عبدالكريم بركات: مصدر سبق ذكره، ص 130.

الأداء بالنشاطات والبرامج التي تقوم بها هذه الوحدات، وقياس وتقييم كفاءة عمل كل منها وترشيد النشاط العام وأوجه التقصير فيه[1].

وعلى هذا الأساس، فإن ميزانية الأداء تصنف حسب الوظائف المراد القيام بها: (مثال النهر الصناعي العظيم):

وظائف (أهداف)	Function
برامج	Program
وحدات إدارية	Administration Unit
وحدات أداء (مشاريع)	Projects
بنود نوعية للنفقات	Expenditure

يستخلص من ذلك أن ميزانية الأداء تحدد الوظائف (الميزانية الوظيفية) ثم تتدرج نزولاً إلى البنود النوعية للنفقات (الميزانية النوعية)، حيث توضع نفقات كل برنامج على حدة مع ضرورة توفير معايير لقياس كفاءة عمل الإدارات المختلفة. إن ميزانية الأداء تركّز على الأهداف، وهذا يستوجب وجود كادر وظيفي ذي خبرة وكفاءة عالية إضافة إلى التعاون والتنسيق المستمرين بين الإدارات المختلفة للقيام بالمراقبة والمتابعة، ومقارنة المستهدفات بحجم التنفيذ الفعلي، وتحديد برامج عمل تتفق والهيكل التنظيمي للإدارات، ذلك لأن هذه الإدارات هي التي ستقوم بالتخطيط والإشراف. وهكذا سيتحول الجهاز المالي من مراقبة الإنفاق والتحصيل إلى جهاز لمراقبة التنفيذ.

وعند تطبيق هذه الميزانية يمكن تحقيق الأهداف التالية:

- تحديد وتبويب الإنفاق العام حسب الأنشطة الاقتصادية وحسب الأهداف الموضوعة لكل نشاط.

- معرفة أفراد المجتمع والسلطة التشريعية بأنواع الأعمال والخدمات التي يراد تخصيص موارد مالية لها والتي تستوجب استقطاع جزء من الدخل الشخصي. وهكذا يمكن مناقشة البرامج على ضوء الأهداف المطروحة والنفقات المقترحة.

---

(1) عبدالكريم بركات: مصدر سابق، ص 137.

ـ تحديد مسؤولية كل إدارة ومدى مساهمتها في تحقيق الأهداف.

ـ إعادة تنظيم الإدارة المركزية للميزانية وإعطاء صلاحيات اتخاذ القرار للوحدات الإدارية المنفذة، بحيث تكون واجبات الإدارة العليا هي المراقبة والتنسيق وتنظيم طرق العمل.

الفصل الخامس

مبادىء أسس الميزانية العامة

جاء في الباب الأول أن علم المالية العامة قد مرَّ بمراحل عديدة تطوّر فيها خلال عصور طويلة استحدثت فيها بعض المفاهيم والأسس والمبادىء التي أصبحت فيما بعد من المثل العليا التي تؤخذ بعين الاعتبار، خصوصاً عند إعداد خطة الميزانية العامة.

وهذه الأسس والمبادىء تولّدت نتيجة للصراعات بين السلطات التشريعية والتنفيذية (بين الملوك والأمراء وبين ممثلي الشعب في البرلمان) وذلك للحد من إسراف وتبذير النخبة. لهذا فإن لهذه المبادىء أهمية سياسية، إضافة إلى أهميتها التنظيمية عند إعداد خطة الميزانية. فاتباع هذه المبادىء يجعل من الأفكار المعروضة أكثر وضوحاً بحيث تسهل عملية المراقبة.

ويمكن إيجاز هذه المبادىء في النقاط التالية[1]:

1 ـ مبدأ الإعلان عن خطة الميزانية:

إن هذا المبدأ يؤكد على ضرورة الإعلان عن خطة الميزانية القادمة، ومعرفة عموم أفراد المجتمع بها، وذلك منذ إعدادها والموافقة عليها وتنفيذها ثم متابعة المسؤولين عن التنفيذ ومحاسبتهم أو تبرئتهم.

---

(1) هاينز كولز: مصدر سابق، مجلد 4، ص ص 107-123.

إن اطـلاع أفراد المجتمـع يعتبر ضروريـاً للتعرف عـلى مجريـات الأحـداث. وإمكانية الاطـلاع هذه لا تتحقق إلا بـالمشاركـة الفعلية في منـاقشات المؤتمـرات الشعبية وما تتخذه من قرارات سياسية.

إن المشـاركة الفعليـة في اتخاذ القـرار السياسي لا يعني التفـرج على مـا تفعله السلطة التنفيـذية (اللجـان الشعبية) بـل تعني المراقبـة الفعلية لأعـمالهـا. وهـذه المشاركة ستولد حتماً لدى الأفراد الرغبة في معرفة النواحي المالية العامة ومراقبتها ومتـابعتها. فمن حق أفـراد المجتمع الاطـلاع والتعـرف عـلى النـواحي المـاليـة وخصوصاً الضرائب والرسوم والأسباب الموجبة لزيادتها. وهذا بحد ذاته له تأثير على الإنفاق العام.

ولكن المشاركة الفعليـة تستوجب وجـود ضمانـات قانـونية تحمي الأفـراد من الاعتداء عليهم بسبب مناقشاتهم أو معارضتهم لما جاء في خطة الميزانية.

وبما أن العديد من القرارات السيـاسية تتصف بـالسرية التـامة، فـلا بد من وضع ملاحظات سرية تنـاقش من قبل المسؤولـين فقط. إن هذه السريـة واجبة بل ضرورية تتعلق بـرغبة شرعيـة للقيادة السيـاسية (نفقـات الأمن الداخـلي أو الخارجي).

2 ـ مبدأ الوضوح:

إن المبدأ الأول (مبدأ الإعلان) يستوجب توفر مبدأ آخر هـو مبدأ الـوضوح. ويقصد به أن الأرقام والحسابات الخاصة بالمـال العام يجب أن تكـون معروضـة بصورة تفصيلية واضحة، ولهذا فإن المبدأ الأول ملازم للمبدأ الثاني.

وعلى هذا الأساس فإن خطة الميزانيـة والحسابـات الخاصـة بها تصـاغ بشكل واضح ومفهوم، بحيث يتمكن أفراد المجتمع من غير المتخصصين من متابعتها. ويفضل أن ترفق بخطة الميزانية شروحات توضيحية وافية.

وتجدر الإشارة إلى أن مطالعة هـذه الشروحات دون معـرفة أو ثقـافة مسبقـة بالنواحي المالية العامة ستكون غير مجدية.

3 ـ مبدأ اليقين (التحديد):

إن خطة الميزانية توضع عادة لفترة زمنية مقبلة. أي أن الإيرادات أو النفقات الخاصة بخطة الميزانية هي مجرد تقديرات (مقترحات/ تخمينات). ومبدأ اليقين يعني ضرورة أن تكون هذه النفقات والإيرادات أكثر واقعية، عند توفر الظروف الاعتيادية (الطبيعية)، أي أن الإيرادات المقترحة ستتحقق جبايتها وكذلك النفقات المقترحة ستكون متقاربة مع النفقات الفعلية.

فالمقصود بمبدأ اليقين هو ليس مجرد عمل تقديرات أو تخمينات للإيرادات والنفقات العامة القادمة، بل تحديدها بصورة أكثر واقعية للأرقام الفعلية.

ولا بد من ملاحظة أن مبدأ اليقين (التحديد) يستند أساساً على مبدأ العقلانية الاقتصادية. وهذا يعني الابتعاد عن خفض مقصود للإيرادات أو زيادة مقصودة للإنفاق العام، حيث إن ذلك يتنافى مع المبدأ الاقتصادي العقلاني.

4 ـ مبدأ الشمولية:

المقصود بهذا المبدأ هو أن تظهر جميع الإيرادات والنفقات في خطة الميزانية العامة، ولا يُغفل بعضها أو جزء منها. وهذا يعني وجوب حصر جميع الإمكانيات والقدرات المالية ضمن خطة الميزانية، بحيث يمكن تقديم صورة متكاملة حول برامج أعمال اللجان الشعبية خلال الفترة القادمة إلى المؤتمرات الشعبية أو مؤتمر الشعب العام.

إن لهذا المبدأ أهمية إلزامية (إجبارية) خصوصاً فيما يتعلق بالالتزامات تجاه الأفراد والمؤسسات والمنظمات المحلية والدولية عند طلب القروض منها (القرض العام). وتجدر الإشارة إلى بعض الاستثناءات الواجبة عند تنفيذ هذا المبدأ: إن المنشآت الإنتاجية أو الخدمية الخاضعة بالكامل للقطاع العام، والتي تكون إدارتها تجارية بحتة (شركة الاستشارات الخارجية، الخطوط الجوية) تتوفر لها مرونة وحركية عالية حسب متطلبات السوق. إن مثل هذه المنشآت من الصعب تخطيط جميع أعمالها وبرامجها بصورة تفصيلية مسبقاً، حسب ما تتطلبه خطة

الميزانية[1]. فالتخطيط المسبق يتنافى إلى حد ما مع السلوك التجاري البحت. ولهذا السبب فإن عائدات أو نفقات هذه المنشآت الإنتاجية والخدمية تقدّر بصورة تقريبية حسب إمكانياتها أو متطلباتها.

5 ـ المبدأ الإجمالي (الكلي):

هذا المبدأ يعني ظهور الإيرادات والنفقات، كل على حدة، بصورة إجمالية (كلية) في خطة الميزانية. والمقصود بذلك هو أن نفقات جبأية الإيرادات العامة لا تخصم مسبقاً من إيرادات الضرائب والرسوم. فالمطلوب هو القيمة الإجمالية وليس القيمة الصافية.

والهدف من هذا المبدأ هو الحصول على صورة واضحة حول مكوّنات (بنود) الإيرادات والنفقات العامة (بنية/ هيكل الميزانية).

والاستثناء الوحيد من هذا المبدأ ضروري في حالة طلب القروض من الأسواق المالية وما يستوجبه ذلك من نفقات عند تسديد القرض (رسوم وفوائد). وبما أن معرفة مقدار التغيير في مديونية الدولة قبل الغير واجبة، فلا بد من تحديد المبلغ الصافي المطلوب تسديده من قبل القطاع العام. ولهذا فإن مبدأ الوضوح (المبدأ الثاني) والخاص بمصادر التمويل له أهمية بالنسبة لهذا المبدأ.

6 ـ مبدأ الوحدة:

يعتبر مبدأ الوحدة أحد المثل العليا لخطة الميزانية العامة. والمقصود هو أن تكون الإيرادات والنفقات المقدرة (المقترحة) لإحدى الإدارات الشعبية تشكّل وحدة واحدة ضمن خطة الميزانية. وهذا يعني عدم وجود ميزانيات جانبية (أو احتياطية أو تراكمات مالية سرية). إن الالتزام بهذا المبدأ يوفّر صورة أكثر وضوحاً تسهّل عملية المراقبة والمتابعة. يستنتج من ذلك أن مبدأ الوحدة ملازمٌ لمبدأ الوضوح المذكور أعلاه.

---

(1) انعدام المرونة والحركية في إدارة المنشآت الإنتاجية يعتبر أحد أسباب فشل التخطيط الاقتصادي في الاقتصاديات التي تتبع نظام التخطيط المركزي.

إن المحافظة على هذا المبدأ ضرورية، بالرغم من إمكانية تقسيم أو تجزئة خطة الميزانية إلى خطط مختلفة، ذلك لأن القانون الذي يحكم الميزانية العامة واحد لا يتجزأ. فوجود خطة مزدوجة للميزانية (في شكل خطة اعتيادية وخطة غير اعتيادية. أو على شكل ميزانية تسييرية وأخرى ميزانية تحوّل استثمارية. أو تصنيف الميزانية إلى ميزانية إدارية للإدارات الشعبية المختلفة وأخرى ميزانية رأسمالية)، لا يتعارض مع مبدأ الوحدة، ما دامت هذه الخطط الجزئية محددة بنفس القانون الواحد.

7 ـ مبدأ التغطية الكاملة (مبدأ عدم تخصيص إيرادات معيّنة لتغطية نفقات معيّنة):

المقصود هو أن تكون جميع الإيرادات العامة كافية لتغطية جميع النفقات العامة. وهذا المبدأ يعني أن تخصيص إيرادات محددة لتغطية نوع محدد من النفقات مرفوض أصلاً (عدم التفضيل أو المفاضلة)[1]. أي أن رصد مبلغ معيّن من أجل تحقيق هدف معيّن غير وارد. وبهذه الطريقة يمنع تفضيل تغطية نفقات دون أخرى. وهكذا يبقى الإنفاق الأهم قبل المهم، ولا يؤجل الإنفاق العام لفترات قادمة.

والاستثناءات عن هذا المبدأ واجبة أيضاً في حالة تحديدها في قانون أو في خطة الميزانية. ومن هذه الاستثناءات إيرادات الضرائب المخصصة لغرض محدد: ضريبة البنزين المخصصة إيراداتها لتحسين طرق المواصلات.

وكذلك في حالة طلب القروض العامة، يجب تحديد نوع النفقات التي ستتم تغطيتها بواسطة عوائد (إيرادات) استثمارات القرض العام. وهذا يعني تحديد نوع المشروع الذي سيتم تمويله بواسطة القرض العام مسبقاً.

(1) نصت المادة (1) من لائحة الميزانية والحسابات والمخازن في ليبيا على ضرورة الأخذ بهذا المبدأ، حيث جاء في المادة: وتشمل الميزانية جميع الإيرادات المتوقع تحصيلها والمصروفات الجائز إنفاقها خلال السنة المالية. ويدرج كل من الإيرادات والمصروفات في جدول مستقل يلحق بقانون الميزانية.

إن هذه الاستثناءات يمكن تحديدها في الضرورات القصوى عند ذكرها نصاً في خطة الميزانية[1]. علماً بأن هذه التخصيصات يجب أن تكون محددة زمنياً في الخطة أو في القانون الخاص بالميزانية.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة تخصيص بعض الإيرادات لتغطية بعض النفقات، فإن بالإمكان تحويل هذه التخصيصات من بند لآخر، حيث إنه يوجد نوعان من هذه التخصيصات:

- التخصيصات الحقيقية:

وهذا النوع من التخصيصات يسمح بتكوين وفورات مالية في حالة توفّر أموال فائضة عن الحاجة (في حالة أن الإيرادات أكبر من النفقات).

- التخصيصات غير الحقيقية:

ويقصد بها أن الزيادات في الإنفاق العام مسموح بها بحدود حجم الإيرادات. أي أن الزيادة في الإنفاق تعادل حجم الإيرادات المحددة. وبهذه الطريقة يمنع الإسراف في الإنفاق العام وتجاوز نطاق الخطة. ولا يسمح بهذه التجاوزات إلا بموافقة الأمين أو الأمانة المختصة.

8 ـ مبدأ التخصيص:

المقصود هو تحديد أعمال السلطة التنفيذية (اللجان الشعبية) بخطة الميزانية وبالنفقات المسموح بها، بحيث تصرف الأموال لتحقيق أهداف محددة. ويكون الصرف ضمن المقادير المقترحة وفي خلال الفترة الزمنية المحددة[2].

ويمكن استنتاج ثلاثة أنواع للتخصيص في خطة الميزانية العامة:

---

(1) توضح بأن الإيرادات التالية: .... تستخدم لتغطية النفقات التالية.......

(2) ينص هذا المبدأ على أن النفقات المعتمدة يجب أن تنفق على الأغراض التي خصصت لها فقط (التخصيص النوعي) وألّا تزيد النفقات عن المبالغ التي قدّرت لها (التخصيص الكمي) وأن تنفذ خلال فترة محددة لها (التخصيص الزمني).

1-8 ـ التخصيص النوعي:

المقصود بذلك هو تقسيم مفصل لخطة الميزانية في خطط جزئية، وفي أبواب وبنود وفروع من أجل تحديد المسؤوليات السياسية وربط السلطة التنفيذية بالصرف الموضوعي المحدد حسب المقادير المسموح بها.

والهدف من هذا التخصيص هو أن السلطة التشريعية تحاول تضييق الخناق (المجال) على السلطة التنفيذية كي تلتزم بما جاء في خطة الميزانية المقترحة والمسموح بها، والامتناع عن الصرف الزائد عن نطاق الميزانية، والتبذير والإسراف في المال العام دون تحديد الأهداف.

وفي بعض الحالات الاستثنائية يسمح بصرف الأموال لغير الأغراض المسموح بها، ولا بد حينئذ من وجود مادة صريحة في قانون خطة الميزانية (فقرة قانونية خاصة بتغطية هذه النفقات)، بحيث يتضح الهدف من صرف هذه الأموال العامة. في مثل هذه الحالة يسمح بتحويل أموال فائضة (مدخرة) من بعض بنود الميزانية لتغطية الإنفاق الزائد في بنود أخرى.

2-8 ـ التخصيص الكمي (الحجم/ المقادير):

النفقات تحدد مقاديرها في خطة الميزانية وتصرف حسبما جاء في الخطة. إن هذا التحديد يواجه صعوبات كثيرة في الحياة العملية، ولهذا فقد سُمحَ بوضع ميزانيات إضافية (غير اعتيادية) أو نصوص قانونية محددة لمواجهة المتطلبات الضرورية، والسماح بالتجاوزات إن حدثت. علماً بأن الميزانية غير الاعتيادية تخضع لنفس القانون الخاص بالميزانية.

الهدف من هذه التجاوزات المسموح بها هو تسهيل حركية وعمل اللجان الشعبية علماً بأنها خاضعة لموافقة أمين الخزانة.

3-8 ـ التخصيص الزمني:

إن هذا المبدأ يحد من مجالات عمل السلطة التنفيذية، ذلك لأن المبالغ المقترحة في خطة الميزانية خاصة بفترة زمنية محددة (مدة الميزانية سنة واحدة).

ويسمح بالإنفاق خلال هـذه الفترة الـزمنية فقط. أمـا الأموال التي لم تنفق حتى نهاية فترة الخطة فتحفظ، ويجب استصدار موافقات للتصرف بها مستقبلاً.

إن هـذا المبدأ ذو مغـزى آخر، ألا وهـو تشجيع التـوفـير والادخـار في المـال العام. ولكن السؤال المطروح للنقاش هو، هل يتحقق هذا الهدف أم لا؟.

إن الواقع المعاش يظهر العكس: إذ تحاول بعض المؤسسـات في نهاية السنـة المالية إنفاق المال العام الفائض لديها في أمور ليست ذات أهمية إطلاقاً[1]، بهدف عدم تخفيض التخصيصات المالية لهذه المؤسسة الشعبية في الميزانيات القادمة.

توجد بعض الاستثناءات الخاصة بإمكانية نقـل/ تحويـل المال العـام الفائض من سنة ماليـة إلى أخرى بعـد الحصول عـلى الموافقـات اللازمـة لذلـك. وهذه الإمكانية نوعان:

- تحويلات قانونيـة يمكن بواسـطتها نقـل/ تحويـل نفقات استثـارية أو نفقـات محددة بنوع معيّن من الإيرادات (النهر الصناعي).
- تحـويلات حسب خـطة الميزانيـة ولسنوات عـديدة في حـالة تشجيـع التوفـير والادخار العام.

9 ـ مبدأ الاستحقاق:

هذا المبدأ خاص بإعداد خطة الميزانية. فحسب هـذا المبدأ تـذكر الإيـرادات والنفقات التي يمكن تحقيقها فعلاً (إيرادات في الخزينة ومصروفات من الخزينة). فإذا كانت إحدى النفقات ولسبب ما غير متـوقعة في فـترة خطة الميـزانية، وإنمـا تستحق في السنـة التاليـة، فإنها في مثـل هذه الحـالة لا تـذكر في خـطة الميزانيـة كنفقـات، وإنمـا كـالـتزام مـالي. وهكـذا يمكن الفصـل بـين النفقـات المحققـة والالتزامات المالية المستقبلية التي لم تنفق بعد.

الهـدف من هذا المبـدأ هو تضييق المجـال أمـام إمكـانيـة تكـوين فـائض في التخصيصات لبعض النفقات (كما جاء في مبدأ التخصيص الزمني).

---

(1) قامت إحدى الإدارات الشعبية باستخدام الفائض المالي لديها بشراء كتب قديمة لمكتبتها من الخارج.

10 ـ مبدأ الأسبقية:

حسب هذا المبدأ يتم إعداد خطة الميزانية قبل بداية فترة الميزانية التي وضعت من أجلها الخطة. وهذا يستدعي إعداد الخطة وعرضها على المؤتمرات الشعبية والمصادقة عليها خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً.

وهذا المبدأ له أهمية للأسباب التالية:

- **الأهمية التنظيمية:** إن الإدارات الشعبية المختلفة قد لا تعمل بصورة صحيحة في حالة عدم معرفتها المسبقة بالمنطلقات التي وضعت في الخطة القادمة.
- **الأهمية السياسية:** إن الارتباط السياسي والصلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية واجبة، ذلك لأن انعدام هذا الارتباط قد يكون في غير صالح البلاد والظروف الاقتصادية والاجتماعية التي يمر بها الاقتصاد الوطني.

قد يحدث أن تتأخر عملية إعداد الميزانية واعتمادها قبل بداية السنة المالية القادمة ـ خصوصاً أيام الأزمات ـ مما يضطر السلطة التنفيذية إلى الشروع في تنفيذ التزاماتها المالية بدون ميزانية.

وتختلف الإجراءات القانونية للتصرف بالمال العام خلال فترة التأخير بين دولة وأخرى: ففي الجماهيرية تفوّض الإدارات العامة بالصرف شهرياً خلال فترة التأخير مقدار (Lump Sum) **من إجمالي حجم الميزانية العامة للسنة المالية السابقة.** كما يجري تحصيل الإيرادات والقيام بالإنفاق العام وفقاً للقواعد النافذة المعمول بها نهاية السنة المالية الماضية.

11 ـ المبدأ السنوي:

هذا المبدأ يخص إعداد خطة الميزانية أيضاً، وله أهمية سياسية، حيث تُجبر السلطة التنفيذية (اللجان الشعبية) بين الفترة والأخرى على عرض كل ما قامت به من إنجازات أمام السلطة التشريعية (المؤتمرات الشعبية)، بهدف إمكانية مواصلة العمل من عدمه. كما أن هذا المبدأ يهدف إلى تضييق صلاحيات السلطة التنفيذية (قارن مبدأ التخصيص ومبدأ الاستحقاق).

12 ـ مبدأ توازن/ تطابق الميزانية:

إن هذا المبدأ يؤكد على ضرورة تغطية النفقات المقدّرة مسبقاً (عند إعداد خطة الميزانية) بالإيرادات المقترحة، وبغض النظر عما إذا كان هذا التوازن بصورة شكلية أو حقيقية.

والتطابق الشكلي يعني أن جميع ما جاء في خطة الميزانية من نفقات يجب أن يغطى بالإيرادات التي تضمنتها الخطة أيضاً، حيث إن المشرِّع أكد على ضرورة التقيد بتغطية النفقات المخططة بواسطة الإيرادات المخططة أيضاً، والامتناع عن اتخاذ القرارات بالصرف والإنفاق دون معرفة تأثير ذلك على خزينة المجتمع.

أما فيما يتعلق بالتوازن الحقيقي فإنه يعني تغطية النفقات بالكيفيات التالية:

- تغطية النفقات بواسطة الإيرادات المتحصّل عليها من العاملين في النشاطات الاقتصادية (ضرائب ورسوم).
- تغطية النفقات بواسطة التمويل بالعجز، وطلب القروض.

إن مبدأ التوازن الشكلي للميزانية لا يتعارض مع خطة الميزانية في حالة توفّر فائض في الإيرادات يفوق حجم النفقات. في حين أن مبدأ التوازن الحقيقي (المادي) يؤكد على ضرورة التعادل (التطابق) بين النفقات والإيرادات. أي أن جميع النفقات المخططة تتم تغطيتها بواسطة الإيرادات الاعتيادية (ضرائب ورسوم).

لقد اختلفت الآراء حول ضرورة التعادل بين النفقات والإيرادات فيما يخص تأثيراتهما على الاقتصاد الوطني. فالتمويل بالعجز بواسطة طلب القروض واعتبارها إيرادات غير اعتيادية مرفوض. وهكذا فإن النفقات المخططة ـ حسب هذا المبدأ ـ لا يجوز تغطيتها بواسطة الإيرادات النهائية، وإنما بواسطة الإيرادات الاعتيادية (المخططة) فقط. كذلك فإن وجود فائض في الإيراذات النهائية يفوق حجم النفقات مرفوض أيضاً. هناك تعارض بين النظرية والتطبيق فيما يخص مبدأ التوازن: فالأفكار الكلاسيكية ـ حتى عند تطبيقها ـ تتجنب وجود العجز في الميزانية. إلّا في حالات الضرورة القصوى لزيادة النفقات العامة (أزمات/

حرب)، فمن الجائز زيادة الإيرادات الاعتيادية (ضرائب ورسوم الأزمات). وكذلك في حالة وجود فائض في الإيرادات فإن خفض الضرائب يصبح واجباً.

بينما توجد أفكار أخرى أقل حدة وأقل رفضاً للتمويل بالعجز، حيث يفضل أن تغطى النفقات التي تظهر لمرة واحدة (ليست دورية) بواسطة طلب القروض، بهدف عدم تغيير مستوى الضرائب مرة واحدة. ولهذا السبب تُعَدُّ خطة الميزانية ويظهر فيها حجم التمويل بالعجز ولمرة واحدة.

ثم جاءت فكرة أخرى تقول، ما دام أن بعض النفقات الاستثمارية تعود بمردود مرتفع، يفوق تسديد القروض مع الفوائد، فمن الأفضل تغطية هذه النفقات الاستثمارية بواسطة طلب القروض. في هذه الحالة لا بد من ذكر المشروع الناجح ضمن خطة الميزانية. وأخيراً جاءت فكرة مفادها أن إيرادات القروض لتمويل الاستثمارات يجب ألّا تزيد عن حجم النفقات الاستثمارية المقترحة، إلّا وقت الأزمات الاقتصادية، حيث الاستثناءات واردة[1].

أما فيما يتعلق بفائض الميزانية فيمكن ذكر النقاط التالية:

إن طلب القروض خلال فترة الركود/ الفتور الاقتصادي هي في الحقيقة عملية معاكسة لعملية تسديد القروض أو تراكم الوفورات المالية أيام الرواج الاقتصادي. ففي أيام الرواج تتولد الوفورات المالية (الفوائض) نتيجة لزيادة الإيرادات العامة مقارنة بالنفقات العامة. وهذه الوفورات (الفوائض) يجب الاحتفاظ بها وعدم التخفيض منها بواسطة خفض الضرائب، بل تستخدم لتسديد القروض العامة السابقة، أو الاحتفاظ بها كاحتياطي (تراكمات) يمكن الانتفاع بها أيام الأزمات، أو على الأقل الإبقاء على حجم الإنفاق العام والامتناع عن زيادة الضرائب خلال أيام الأزمات.

إن كل هذه المتطلبات النظرية هي جزء من السياسات المالية المتبعة لمحاربة المشاكل الاقتصادية والتقلبات التي يمر بها الاقتصاد الوطني. فإذا كانت إمكانيات الاقتصاد الوطني جيدة والطلب على السلع مرتفعاً، فتستخدم

(1) وهذا ما طالب به الأستاذ كينز في مقترحاته لمحاربة البطالة، قارن المالية في النظام الاقتصادي القائم على تدخل الدولة في الشؤون العامة.

الإيرادات لتسديد الديون العامة أو لتكوين احتياطي (تراكمات مالية) يستخدم أيام الأزمات، أو لتبديد القروض العامة قبل مواعيد استحقاقها، أو لتكوين تراكمات مالية للموازنة أثناء فترات التقلبات الاقتصادية.

وفي حالة وجود نص صريح بوقف الصرف والإنفاق خلال فترة تنفيذ الميزانية، فإنه من الممكن استخدام هذه الأموال الإضافية (الفوائض) أو النفقات غير المصروفة (الحرة) لمثل هذه الأغراض.

من هذا كله يستنتج بأن مبدأ التوازن الحقيقي (المادي) يستخدم اليوم بهدف تحقيق مثل عليا تفرضها الظروف الاقتصادية والاجتماعية، ومن أجل القضاء على أو التخفيف من حدة وقع التقلبات الاقتصادية المحلية والخارجية التي يمر بها الاقتصاد الوطني (علماً بأن تحقيق مثل هذه النجاحات يتعلق غالباً بالظروف الدولية المحيطة).

الفصل السادس

علاقة الميزانية العامة بالحسابات الختامية وحسابات الدخل (الناتج المحلي الاجمالي)

1 ـ الميزانية العامة والحسابات الختامية:

الحسابات الختامية تمثّل ما تمّ إنفاقه وما تمَّ تحصيله من الإيرادات العامة فعلاً خلال السنة المالية (الميزانية الفعلية) ويتم إعداد الحسابات الختامية عند الانتهاء من تنفيذ الميزانية، ولهذا السبب فهما يتحدان في المدة[1].

وتعتبر الحسابات الختامية مهمة جداً بالنسبة لإعداد خطة الميزانية الجديدة للسنة القادمة، فهي تساعد على وضع تقديرات للإنفاق العام والإيراد العام بصورة أكثر دقة، حيث يسترشد بالأرقام التي تحققت بالفعل خلال الفترة الماضية التي شملتها الحسابات الختامية.

ففي أيام الرواج الاقتصادي، حيث تكون الإيرادات العامة الفعلية أكبر من النفقات العامة الفعلية، فإن الميزانية تظهر فائضاً مالياً (فائض الميزانية) يمكن الاحتفاظ به كاحتياطي تراكمي، من أجل استثماره في سنوات قادمة (أيام الكساد الاقتصادي) من أجل إعادة عجلة الاقتصاد الوطني إلى الحركة والانتعاش. كما يمكن استثماره خارجياً في شتى المجالات.

وبالعكس، إذا كانت النفقات العامة الفعلية أكبر من الإيرادات العامة

---

(1) أنظر الجزء الخاص بالميزانية العامة، الجزء الرابع من الفصل الأول في الباب الاول.

الفعلية، فإن الميزانية تظهر عجزاً (عجز الميزانية). ولا بد من تسديد هذا العجز بطرق شتى: إما عن طريق عائدات النفط كما هو الحال بالنسبة إلى الجماهيرية والدول الأخرى المصدرة للنفط[1]، أو عن طريق طلب القروض المحلية أو الخارجية. وتطلب القروض المحلية من المصرف المركزي والمصارف التجارية الأخرى. أما القروض الخارجية فتمنح من قبل الحكومات الشقيقة والصديقة أو من قبل المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة (البنك الدولي والبنك الإسلامي وغيرها) أو من المصارف التجارية الدولية. وجميع طرق التمويل هذه ستناقش في الباب القادم والخاص بالقرض العام.

2 ـ علاقة الميزانية العامة بحسابات الدخل (الناتج المحلي الإجمالي):

تعتبر الإيرادات العامة (الضرائب والرسوم وما شاكلها) جزءاً من الناتج المحلي (ناتج الأفراد والمنشآت) تستقطعه الخزانة العامة من أجل تمويل نفقاتها الجارية أو التنموية، لذا فإن الضرائب والرسوم تعتبر من أهم مصادر تمويل الميزانية الاعتيادية (الإدارية).

إن زيادة حجم الإيرادات (حصيلة الضرائب والرسوم) تعني أن القطاع العام سيكون أقدر على تمويل الميزانية والتوسع في الإنفاق العام. ولكن خطورة التوسع في الإنفاق العام (الجاري) تكمن عندما تعتمد الخزانة العامة بالدرجة الأولى على مصادر للتمويل غير المصدر الضريبي، وبالتالي على عائدات النفط، ذلك لأن مثل هذا التوسع سيكون حتماً على حساب النفقات الاستثمارية وبالتالي انخفاض معدلات النمو الاقتصادي، وهذا يتنافى أصلاً مع الأهداف الاستراتيجية للخطط الاقتصادية.

وفي هذا الجزء تناقش أولاً حصيلة الضرائب والرسوم ومدى علاقتها بالدخل (الناتج المحلي) من جهة، وبالإنفاق الجاري من جهة ثانية. ثم تناقش ثانياً أهمية الضرائب والدعم في حسابات الدخل.

---

(1) أنظر الجزء الخاص بالإيرادات العامة الفعلية في ليبيا 68/69-1982 م الجزء الأول من الفصل الأول من الباب الأول.

1-2 علاقة حصيلة الضرائب والرسوم بالدخل والإنفاق الجاري:

إن علاقة الإيرادات العامة (الضرائب والرسوم) بالدخل (الناتج المحلي) علاقة وثيقة، حيث إن حصيلة الضرائب تزداد مع زيادة الناتج المحلي وتنقص بنقصانه. فإذا كانت حالة من الرواج الاقتصادي هي السائدة في البلاد فإن الناتج المحلي ينمو ويزداد، عندئذ تزداد أيضاً حصيلة الضرائب المباشرة وغير المباشرة وكذلك الرسوم. وبالعكس إذا كانت حالة من الكساد والانكماش الاقتصادي هي السائدة في البلاد، فإن الناتج المحلي ينخفض وبالتالي حصيلة الضرائب وخصوصاً الضرائب المباشرة.

وفي حالة نقص الإيرادات العامة (حصيلة الضرائب والرسوم) عن حجم الإنفاق العام الجاري يزداد الاعتماد على عائدات النفط كمصدر للموارد المالية، وهذا يعني تخفيض التخصيصات المالية لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية (الاستثمارات) وزيادة الإنفاق الجاري (الاستهلاك) بالرغم من أهمية الاستثمار بالنسبة لزيادة الإنتاج والإنتاجية.

واستناداً إلى ذلك، فإن توجيه أكبر قسط ممكن من عوائد النفط للاستثمار بدلاً من الاستهلاك، وذلك بالسيطرة والحد من الإنفاق الاستهلاكي للقطاع العام المتزايد، وجعله يتماشى في نموه مع معدل نمو الدخل، إن لم يكن أقل منه، والتقليل من الاعتماد على النفط كمصدر للموارد المالية يعتبر من أهم أهداف السياسة الاقتصادية والمالية[1].

إن اتباع مثل هذه السياسات يحتّم على الخزانة العامة أن تسارع من الآن إلى تقوية الأجهزة التي تدرّ على الخزانة إيرادات دورية وبخاصة الجهاز الضريبي حتى تتمكن من الحصول على نسبة ثابتة من الدخل كضرائب تجبى من الأفراد والمنشآت. علماً بأن ثبات نسبة الضريبة من الناتج المحلي (الدخل) سيعني زيادة ما تحصل عليه الخزانة سنوياً من هذا المصدر المالي، نتيجة لرفع كفاءة التحصيل

---

(1) جواد هاشم وآخرون: تقييم النمو الاقتصادي في العراق. 1950-1970 م، الجزء الأول، منشورات وزارة التخطيط، بغداد، بدون سنة الإصدار، ص 91.

(الجباية)، ولكنه لا يعني إطلاقاً رفع معدلات التكليف الضريبي[1]. بيد أن أهمية الضرائب والرسوم كمورد مالي ستظهر في الظروف الطارئة حيث ستضطر الخزانة إلى ارتجال أنواع من الضرائب لتأمين الموارد المالية لها. وهذا ما حدث فعلاً بعد وقف ضخ النفط قبل وبعد نكسة حزيران عام 1967 م وبعد انخفاض أسعار النفط العالمية عام 1981 م. حيث لجأت الخزانة إلى رفع أسعار المحروقات والمواد الاستهلاكية الأخرى ورسوم الخدمات التي يقدمها القطاع العام، بغية سد العجز في الميزانية الإدارية وتقليل الاعتماد على عائدات النفط.

إن سياسة رفع أسعار السلع والخدمات التي يقدمها القطاع العام تعني زيادة في معدلات الضرائب غير المباشرة، والتي تتسم في بعض الأحيان بانعدام العدالة في التوزيع.

وعند مقارنة هذه المؤشرات الاقتصادية (الناتج المحلي، حصيلة الضرائب والرسوم، الإنفاق الجاري) بالواقع المالي للاقتصاد الوطني، وذلك استناداً إلى البيانات المدرجة في الجدول رقم (28) والرسم البياني رقم (79)، تتضح النقاط التالية:

- إن الرقم القياسي لنمو الدخل كان أكبر من الرقم القياسي لنمو حصيلة الضرائب وذلك طيلة الفترة الواقعة بين 69/68 وعام 1974 م، حيث بلغ 439,2 مقابل 317,0 عام 1974 م بالنسبة لحصيلة الضرائب.

ولكن الصورة قد تبدلت خلال الفترة 75-1978 م بعد ارتفاع عائدات النفط وزيادة حجم الإنفاق الجاري والتنموي وحدوث رواج منقطع النظير في الاقتصاد الوطني، إذ كان الرقم القياسي لنمو حصيلة الضرائب أكبر من الرقم القياسي لنمو الدخل، وخصوصاً في عام 1978 م حيث قدّر بنحو 802,2 مقابل 617,2 بالنسبة للدخل.

وفي السنتين التاليتين 79 و1980 م تغيرت الصورة مرة ثانية وانخفض الرقم القياسي لنمو حصيلة الضرائب مقارنة بنمو الدخل. وقد يكون التوجّه

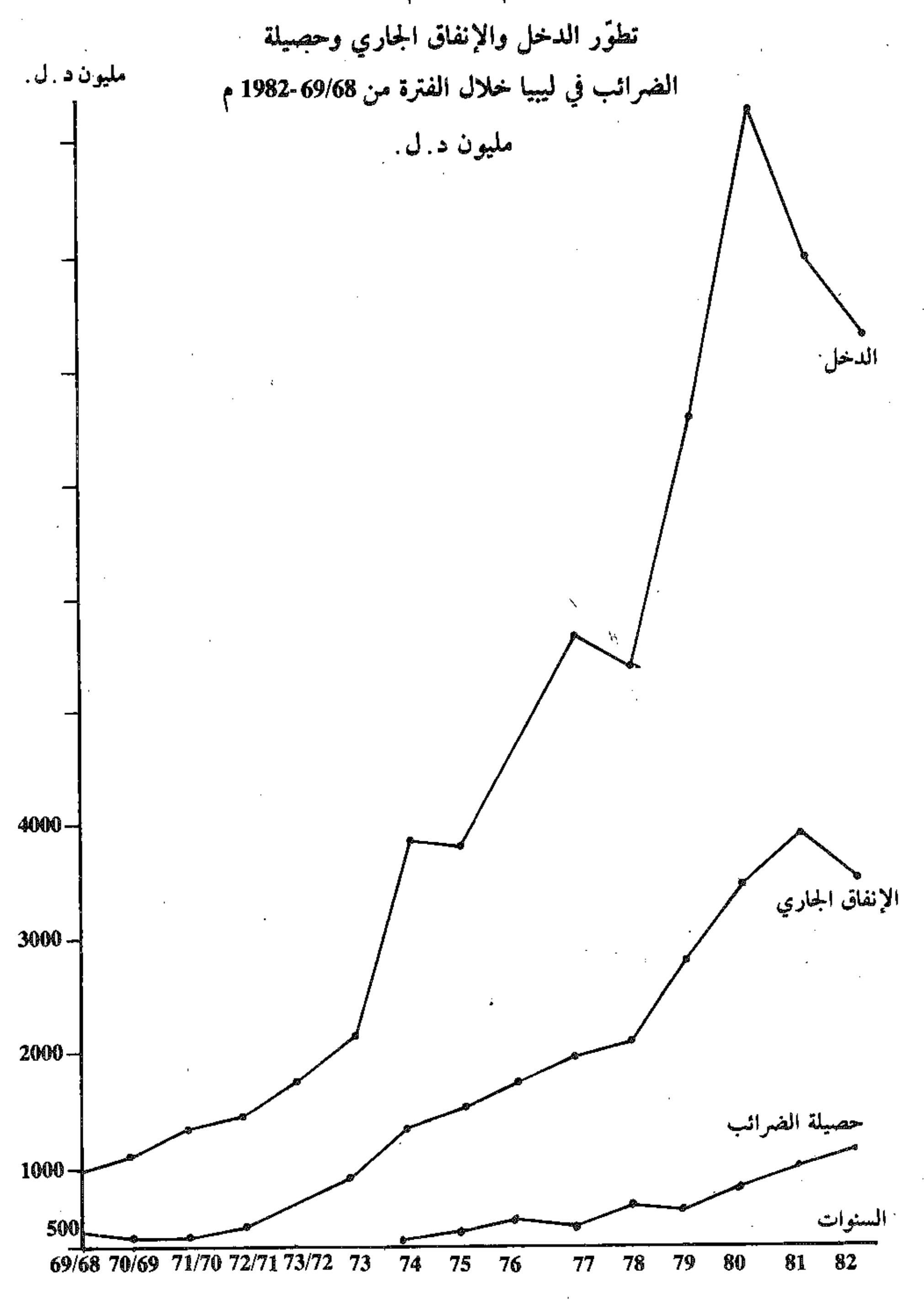
---

(1) جواد هاشم وآخرون: مصدر سابق، ص 91.

جدول رقم 28

العلاقة بين نمو الدخل (الناتج المحلي) والإنفاق الجاري وحصيلة الضرائب المباشرة وغير المباشرة للفترة 69/68 ولغاية 1982 م

السنوات	الدخــل		الإنفاق الجاري		حصيلة الضرائب		نسبة الإنفاق الى الدخل %	نسبة الضرائب الى الدخل %	نسبة الضرائب الى الانفاق %
	د. ل	رقم قياسي	د. ل	رقم قياسي	د. ل	رقم قياسي			
69/68	882,4	100	125,9	100	71,6	100	14,3	8,1	56,9
70/69	1053,2	119,4	158,8	126,1	80,9	113,0	15,1	7,7	50,9
71/70	1289,3	146,1	176,5	140,2	79,2	110,6	13,7	6,1	44,9
72/71	1468,6	166,4	232,2	184,4	89,7	125,3	15,8	6,1	38,6
73/72	1753,0	198,7	262,9	208,8	88,9	124,2	15,0	5,1	33,8
73	2182,3	247,3	234,5	186,3	128,0	178,8	10,7	5,8	54,6
74	3875,5	439,2	433,0	343,9	227,0	317,0	11,3	5,8	52,4
75	3786,0	428,9	573,1	455,2	450,4	629,1	11,3	11,9	78,6
76	4768,1	540,0	564,0	448,0	445,5	622,2	11,8	9,3	79,0
77	5616,4	636,5	669,3	531,6	514,1	718,0	11,9	9,2	76,8
78	5446,5	617,2	695,0	552,0	574,4	802,2	12,8	10,5	82,6
79	7603,0	861,6	——	——	556,6	777,4	——	7,3	——
80	10271,0	1164,0	950,0	754,6	755,7	1055,4	9,2	7,4	79,5
81	9013,1	1021,4	1050,0	834,0	1012,0	1413,4	11,6	8,9	96,4
82	8359,2	947,3	1255,0	996,8	1142,8	1596,1	15,0	13,7	91,1


رسم بياني رقم (79)
تطوّر الدخل والإنفاق الجاري وحصيلة
الضرائب في ليبيا خلال الفترة من 69/68-1982 م
مليون د. ل.
مليون د. ل.
الدخل
الإنفاق الجاري
حصيلة الضرائب
السنوات
4000
3000
2000
1000
500
69/68
70/69
71/70
72/71
73/72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82

الاقتصادي الجديد وصدور القرارات الاقتصادية الخاصة بإلغاء التجارة التي كان يسيطر عليها القطاع الخاص وقرارات زحف المنتجين على المصانع عام 1979 م وإلغاء العملة الورقية (ذات العشرة والخمسة دنانير) عام 1980 م[1]، هو السبب الأساسي في هذا الانخفاض لحصيلة الضرائب.

وتبدلّت الصورة مرة أخرى خلال العامين 1981 و 1982 م بعد انخفاض أسعار النفط العالمية ونقصان حجم الدخل (الناتج المحلي) من 10271,0 مليون د. ل. عام 1980 م إلى 9013,1 مليون د. ل. وإلى 8359,2 مليون د. ل. خلال السنتين 81 و 1982 م على التوالي. وهكذا انخفض الرقم القياسي الخاص بنمو الدخل من 1164,0 عام 1980 م إلى 947,3 عام 1982 م. بينما ارتفع الرقم القياسي الخاص بنمو حصيلة الضرائب من 1055,4 عام 1980 م إلى 1596,1 عام 1982 م.

والسبب في هذه الزيادة لحصيلة الضرائب يرجع إلى زيادة إيرادات الخزانة من قطاع العمل الذي كان بحوزة القطاع الخاص أولاً، ثم إلى زيادة معدلات الضرائب غير المباشرة، وذلك برفع أسعار السلع والخدمات التي يقدمها القطاع العام للمواطنين (رفع أسعار المحروقات ورسوم النقل).

- أما فيما يخص نسبة حصيلة الضرائب والرسوم إلى الدخل فإن بيانات الجدول رقم (28) تشير الى أنه بالرغم من الزيادة المطلقة لقيمة حصيلة الضرائب، فإن النسبة المئوية لحصيلة الضرائب إلى الدخل كانت في تقلب مستمر طيلة الفترة موضوع البحث (1969/68 م - 1982 م).

فقد انخفضت النسبة المئوية لحصيلة الضرائب بالنسبة للدخل من 8,1% عام 1969/68 م إلى 5,1 عام 73/72 م، وارتفعت جزئياً خلال السنتين 73 و 1974 م، حيث وصلت النسبة المئوية إلى 5,8% - وهذا يؤكد ما جاء في النقطة السابقة أن نمو الدخل كان أكبر من نمو حصيلة الضرائب.

وفي خلال الفترة الزمنية 75-1978 م حدث تقلب في النسبة المئوية لحصيلة

(1) ميثم صاحب عجام: بين «المركزية واللامركزية في التخطيط الزراعي،» ندوة حول التخطيط الجماهيري في مصراتة، نوفمبر/تشرين الثاني 1987 م.

الضرائب بالنسبة للدخل، حيث تراوحت ما بين 9,2% عـام 1976 م و 11,9% عـام 1975 م ـ والسبب في ارتفاع نسبـة حصيلة الضرائب إلى الـدخـل مقـارنـة بـالفترة السـابقة (68/69 ـ 1974 م) يعـود إلى ارتفـاع عـائـدات النفط والـرواج الاقتصادي في البلاد.

وفي خـلال السنتـين التـاليتـين 79 و 1980 م انخفضت حصيلة الضرائب بـالنسبة للدخـل، حيث بلغت 7,3% و 7,4% خلال السنتـين المذكـورتين عـلى التوالي. والسبب في هذا الانخفاض يرجع إلى التوجه الاقتصادي الجـديد، كـما جاء ذكر ذلك في النقطة السابقة.

ثم بدأت نسبة حصيلة الضرائب والرسوم بالارتفاع نسبـة إلى حجم الدخـل وذلك خلال السنـوات 1981 و 1982 م على التـوالي: حيث بلغت أعلى مستـوى لهـا 13,7%. وسبب هذا الارتفـاع يعـود الى انخفـاض عـائـدات النفط ورفـع معـدلات الضرائب غير المبـاشرة التي ذكرت في النقـطة السابقـة. من هـذا كله يستنتج أن الخزانة لم تستطع طيلة هذه الفترة 68/69-1982 م الحصول على نسبـة ثابتة من الدخل كحصيلة للضرائب والرسوم وكمصدر أساسي لتمـويل الميـزانية الإداريـة. والسبب يرجـع إلى عدم كفـاءة الجهاز الضريبي (جبـايـة الضرائب) بالدرجة الأولى، مما يضطر أمانة الخزانة إلى اتباع سياسات مالية ارتجالية بـديلة، وذلك باللجـوء إلى رفع معـدلات الضرائب غير المبـاشرة، وبالتـالي رفع أسعـار السلع والخدمات التي يقدمها القطاع العام، بالرغم من أن مثل هذه السياسات تتسم بانعدام العدالة في التوزيع.

ـ أما فيما يخص الرقم القياسي لنمو الإنفاق الجاري ومقارنته بالـرقم القياسي لنمـو حصيلة الضرائب والرسـوم، فإن بيـانات الجـدول (28) تشـير إلى أن نمـو الإنفاق الجاري كان بدرجة أكبر من نمـو حصيلة الضرائب والرسـوم طيلة الفترة 68/69-1974 م. وهذه دلالة واضحـة وخطيرة في الـوقت نفسه، حيث إنها تبـينّ الزيادة في حجم الإنفاق الجاري (الاستهلاكي)، وهي زيادة مرجعها ليس زيادة في حصيلة الضرائب والرسوم، بل زيادة في الاعتماد على عائدات النفط.

وفي خـلال سنوات الـرواج الاقتصادي 75-1978 م، وبعـد زيـادة عـائـدات

النفط عام 1974 م كان الرقم القياسي لنمو حصيلة الضرائب يتراوح بين 802,2-629,1، وهو أكبر من الرقم القياسي لنمو الإنفاق الجاري الذي كان يتراوح بين 455,2 و 552,0 خلال نفس الفترة.

واستمر الرقم القياسي لنمو حصيلة الضرائب والرسوم بالارتفاع المتواصل حتى خلال السنوات 79-1982 م حيث قدر أعلى مستوى له عام 1982 م بنحو 1596,1 بينما قدر الرقم القياسي لنمو الإنفاق الجاري لنفس السنة بنحو 996,8.

- وعند مناقشة النسبة المئوية لحصيلة الضرائب إلى حجم الإنفاق الجاري خلال الفترة 68/69-1975 م تظهر بيانات الجدول المذكور، أن حصيلة الضرائب كانت تغطي نسبة مئوية من حجم الإنفاق الجاري تتراوح بين 33,8% عام 72-1973 م ونسبة 56,9% عام 1969/68 م. وتتم تغطية العجز (النسبة المئوية الباقية) عن طريق تخصيصات الميزانية من عائدات النفط.

ولكن مع زيادة عائدات النفط عام 1974 م والرواج الاقتصادي الذي حدث بعدها ازدادت نسبة حصيلة الضرائب والرسوم في تغطية الإنفاق الجاري، حيث تراوحت النسبة خلال الفترة 75-1980 م ما بين 76,8% عام 1977 م و 82,6% عام 1978 م. ولكن أهمية حصيلة الضرائب والرسوم كمورد مالي ظهرت في الظروف الطارئة وخصوصاً بعد انخفاض عائدات النفط خلال السنتين 1981 م و 1982 م على التوالي، مما اضطر أمانة الخزانة إلى رفع معدلات الضرائب غير المباشرة والتي نتج عنها انعدام في عدالة توزيع العبء الضريبي، إذ ارتفعت النسبة المئوية لحصيلة الضرائب في تغطية الإنفاق الجاري وبلغت 96,4% و 91,1% خلال السنتين 1981 و 1982 م على التوالي.

2-2 ـ أهمية الضرائب/ الدعم في حسابات الدخل (الناتج المحلي أو الدخل الفردي):

تلعب الإيرادات العامة في مجموعها (ضرائب، رسوم وإتاوات وغيرها) من جهة، والدعم أو الإعانات والمساعدات المالية ـ والتي تعتبر جزءاً من الإنفاق العام ـ من جهة ثانية، دوراً مهماً في حسابات الدخل (الناتج المحلي الإجمالي أو الدخل الفردي).

إن الضرائب تستقطع من الدخل الخاص بالأفراد، وهذا يؤدي إلى نقص في القدرة الشرائية (الاستهلاكية أو الاستثمارية). ولكن حصيلة الضرائب هذه سوف تنفق مرة ثانية من قبل القطاع العام (الإنفاق الجاري على الجهاز الإداري والإنفاق التنموي من أجل إقامة المشاريع الإنتاجية أو الخدمية). وهذا يعني أن القطاع العام يشارك الأفراد في استهلاكهم وفي استثماراتهم، كما يعتبر الإنفاق العام بديلاً للإنفاق الخاص.

فالضرائب غير المباشرة أو الرسوم على السلع والخدمات تؤدي إلى رفع الأسعار بسبب نقل العبء الضريبي إلى المستهلك، وبالتالي إلى نقص في القدرة الشرائية. وكذلك الأمر بالنسبة للضرائب المباشرة على الدخول، فإن لها تأثيراً بصورة غير مباشرة على الأسعار أيضاً.

أما بالنسبة للدعم أو الإعانات[1] (للمنتجين أو المستهلكين) فلهما تأثير عكسي، حيث إنها تؤدي إلى خفض نفقات الإنتاج والأسعار بصورة غير مباشرة، وبالتالي رفع القدرة الشرائية بالنسبة للمستهلكين، أي زيادة حجم الاستهلاك أو الاستثمار. ولهذا فإن حجم الإنفاق في مجموعه سوف ينقص عن حجم الدخل الذي حصل عليه الفرد، وذلك بنفس مقدار الضرائب التي استقطعتها أمانة الخزانة (حصيلة الضرائب) أو يزداد بنفس مقدار الدعم الذي تدفعه أمانة الخزانة للمنتجين أو المستهلكين.

أما الناتج المحلي فهو مجموع السلع والخدمات التي أنتجت خلال فترة محددة (سنة واحدة) مقوّمة بالنقود. أي أن السلع والخدمات تحتسب على أساس أسعار السوق، وهذا ما يطلق عليه الناتج المحلي بسعر السوق. ولكن أسعار السوق هذه تتأثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالضرائب من جهة، وبالدعم والإعانات من جهة ثانية. وبهدف الحصول على القيمة الحقيقية للناتج المحلي لا بد من إزالة وإلغاء تأثير الضرائب المباشرة وغير المباشرة من جهة، وكذلك تأثير الدعم والإعانات من جهة ثانية على الأسعار. وهذا يلزم عند احتساب الناتج

---

(1) الدعم أو الإعانات تعتبر ضرائب سلبية.

المحلي الصافي (الحقيقي) خصم الضرائب من الناتج المحلي وإضافة الدعم والإعانات إليه. ولشرح ذلك بالتفصيل تتبع المعادلات التالية[1]:

1-2-2 ـ الدخل (د) يوزع حسب طريقة الإنفاق بين الاستهلاك (س) والاستثمار (ث)، أي أن الدخل (د) = استهلاك (س) + استثمار (ث). وبما أن الدخل (د) = استهلاك (س) + ادخار (خ)، فإن الادخار (خ) يساوي الاستثمار (ث).

2-2-2 ـ إن الناتج المحلي ليس مجموع السلع والخدمات التي أنتجت محلياً فقط، بل يشمل أيضاً مجموع نشاطات ودخول المواطنين المتحصّل عليها من خارج البلاد (المقبوضات) مخصوم منها دخول الأجانب المتحصّل عليها في الداخل (مدفوعات). وهكذا تكون معادلة الناتج المحلي الإجمالي (حسب سعر السوق) كالآتي:

الناتج المحلي من سلع وخدمات (بسعر السوق)
زائداً دخول المواطنين المتحصل عليها من الخارج[2]
ناقصاً دخول الأجانب المتحصل عليها في الداخل[3].

يساوي الناتج المحلي الإجمالي (بسعر السوق)

3-2-2 ـ ولكن هذا الناتج المحلي لا بد وأن يتضمن أيضاً العلاقات التجارية الدولية (صادرات وواردات). خصوصاً وأن الصادرات تعتبر جزءاً من الناتج المحلي (الوطني) ومن الضروري إضافتها إلى حجم الناتج المحلي. وبالعكس لا بد من خصم قيمة الواردات من الناتج المحلي، لأنها جزء من ناتج الغير (الخارج). وهكذا تكون المعادلة كالآتي:

الناتج المحلي الإجمالي (د) = استهلاك عام + استهلاك خاص + استثمار عام
+ استثمار خاص + صادرات − واردات

---

(1) قارن .Paulsen, A: **النظرية الاقتصادية العامة**، ص ص 137-139.
(2) مقبوضات (صادرات الخدمات).
(3) مدفوعات (واردات الخدمات).

(د = س ع + س خ + ث ع + ث خ + ص - و)

النّاتج المحلي (بسعر السوق)
زائداً الصادرات
ناقصاً الواردات

يساوي الناتج المحلي الإجمالي (بسعر السوق)

(Gross National Product) GNP

يستنتج من ذلك بأن صافي العلاقات التجارية الدولية يضاف إلى حجم الناتج المحلي بهدف الحصول على الناتج المحلي الإجمالي (بسعر السوق).

4-2-2 ـ وللحصول على حجم الناتج المحلي الصافي (بسعر السوق) لا بد من خصم قيمة الاستهلاكات الخاصة برأس المال المستخدم لإنتاج السلع والخدمات (قيمة الاستهلاكات/ الاندثار) وتكون المعادلة كالآتي:

الناتج المحلي الإجمالي (بسعر السوق)
ناقصاً الاستهلاكات (الاندثار)

يساوي الناتج المحلي الصافي (بسعر السوق)

NNP (Net National Product)

5-2-2 ـ وبهدف الحصول على حجم الناتج المحلي الصافي (الحقيقي) لا بد من خصم قيمة الضرائب غير المباشرة من جهة وإضافة الدعم والإعانات من جهة ثانية لغرض إلغاء التأثيرات المباشرة وغير المباشرة على أسعار السوق. وهذا ما يطلق عليه بالناتج المحلي الصافي (بسعر التكلفة) أو الدخل القومي. وتكون المعادلة كالآتي:

الناتج المحلي الصافي (بسعر السوق)
ناقصاً قيمة الضرائب غير المباشرة
زائداً قيمة الدعم (دعم الإنتاج أو الأسعار)

يساوي الناتج المحلي الصافي (بسعر تكلفة عناصر الإنتاج) (NNP)

6-2-2 ـ وعندما يراد احتساب الدخل الفردي/ الشخصي (الدخل المتاح) فإنه من اللازم أيضاً خصم/ أو إضافة العناصر التالية من/ وإلى الناتج المحلي الصافي المذكور أعلاه، حسب المعادلة التالية:

الناتج المحلي الصافي (بسعر التكلفة)
ناقصاً أرباح الشركات غير الموزعة (الاحتياطيات)
ناقصاً الضرائب على الشركات
ناقصاً حصة الشركات في الضمان الاجتماعي للمنتجين (استقطاعات الضمان).
زائداً تحويلات رأس المال للخارج
ناقصاً قيمة الضرائب المباشرة على الدخل الشخصي
ناقصاً المشاركة الشخصية في الضمان الاجتماعي (استقطاعات الضمان).

يساوي الدخل الفردي/ الشخصي/ الدخل المتاح

من هذا كله يستنتج بأنه عند احتساب الدخل الحقيقي/ الناتج المحلي الصافي لا بد من خصم قيمة الضرائب غير المباشرة وإضافة الدعم. أضف إلى ذلك خصم الضرائب المباشرة على الشركات والضرائب المباشرة على الدخل الشخصي وخصم الاستقطاعات الخاصة بالضمان الاجتماعي، وصولاً إلى الدخل الصافي أو الدخل المتاح (الدخل الفردي) والذي يوزع ما بين الاستهلاك والاستثمار (الادخار).

ولتوضيح ذلك بالنسبة للاقتصاد العربي الليبي نستند على البيانات المدرجة في الجدول رقم (29) والذي يتضمن تقديرات الناتج المحلي الإجمالي والاستهلاك والاستثمار العام والخاص والصادرات والواردات للسنوات 1980 م (حسب أسعار سنة 1980 م).

جدول رقم 29)

ميزان الموارد والاستخدامات لعام 1980 م[1]

الناتج المحلي الإجمالي (بسعر السوق)	13481 مليون د. ل.
ناقصاً الضرائب	
زائداً الدعم (صافي الضرائب والدعم)	220
ناقصاً الواردات	3090
يساوي الناتج المحلي الصافي (بسعر التكلفة)	10171 مليون د. ل.

وهذا الناتج يتكوّن من الأنشطة التالية:

الأنشطة الاقتصادية غير النفطية	3534 مليون د. ل.
النفط والغاز الطبيعي	6637
الناتج المحلي الصافي (بسعر التكلفة)	10171 مليون د. ل.

أما فيما يخص أوجه استخدام الناتج المحلي فإنها قدرت كالآتي:

الاستهلاك العام	2146 مليون د. ل.
زائداً الاستهلاك الخاص	2129
زائداً الاستثمار (تكوين رأس المال الثابت)	2197
زائداً التغير في المخزون (وهذا يعتبر جزءاً من الاستثمار)	94
زائداً الصادرات من سلع وخدمات	6915
الناتج المحلي الإجمالي:	**13481**

(1) أمانة التخطيط، خطة التحول 81-1985 م، ص 107.

وإذا ما وضعت هذه العناصر مجتمعة حسب المعادلة السابقة رقم (2-2-3) فستحصل على نفس النتيجة أعلاه:

الناتج المحلي الإجمالي (د) = س ع + س خ + ث ع + ث خ + ص - و

3090 − 6915 + (2291)[1] + 2129 + 2146 = 13481

أما الناتج المحلي الصافي (بسعر التكلفة) (د) = س + ث + (ص - و) + (ض - م)[2]

(220) − (3825)[3] + 2291 + 2129 + 2146 = 10171

وفي حالة خصم الواردات وصافي قيمة الضرائب أو الدعم نتحصل على قيمة الناتج المحلي بسعر التكلفة أيضاً:

ناتج محلي إجمالي بسعر السوق (الموارد)	13481 مليون د. ل.
ناقصاً الواردات	3090
ناقصاً صافي الضرائب/ الدعم	220
يساوي الناتج المحلي الصافي (بسعر التكلفة)	10171 مليون د. ل.

ولمزيد من الأمثلة ندرج الجدول رقم (29) لتوضيح كيفية احتساب الناتج المحلي الإجمالي حسب طريقة التكوين وطريقة الإنفاق:

(1) الاستثمار + تغير المخزون = 2197 + 94 = 2291.
(2) حيث إن ض = الضرائب وم = الدعم.
(3) الصادرات ـ الواردات = 6915 ـ 3090 = 3825.

جدول رقم (30)
الناتج المحلي الإجمالي
في ليبيا للسنوات 1971 م و 1978 م
بالأسعار الجارية مليون د. ل.
(على أساس طريقة التكوين وطريقة الإنفاق)

البيـــان	1971 م	1978 م
طريقة التكوين:		
الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق	1626,8	5638,5
ناقص إهلاك رأس المال الثابت	99,8	236,1
الناتج المحلي الصافي بسعر السوق	1527,0	5402,4
ناقص الضرائب غير المباشرة	55,2	307,3
زائداً إعانات الإنتاج والدعم	14,9	115,3
الناتج المحلي الصافي بسعر التكلفة[1]	1486,77	5210,4
طريقة الإنفاق		
الإنفاق الاستهلاكي العام	318,4	1691,8
الإنفاق الاستهلاكي الخاص	468,6	1651,1
الزيادة في حجم المخزون	12,8	75,0
تكوين رأس المال الثابت	287,9	1532,0
زائداً الصادرات من سلع وخدمات	975,1	2978 ,1
ناقصاً الواردات من سلع وخدمات	436,0	2139,5
مجموع الناتج المحلي الإجمالي	1626,8	5638,5

المصدر: أمانة التخطيط، الحسابات القومية 71-1978 م، طرابلس، يونيو 1980 م، ص 16.

(1) يوزع الناتج المحلي الصافي كتعويضات للعاملين (رواتب وأجور) وكفائض للتشغيل (أرباح وفوائد).

الباب الخامس

القرض العام

الفصل الأول

الأهمية الاقتصادية للقرض العام

1 ـ تعريف وتحديد الموضوع:

1-1 ـ تعريف القرض العام:

يقصد بالقرض العام الموارد المالية (نقود، قوة شرائية) التي يحصل عليها القطاع العام (الدولة) من الأفراد أو من الشركات الخاصة أو من المؤسسات والمصالح العامة بشرط تسديد قيمتها مع الفوائد عند انتهاء فترة الاستحقاق. ويكون القطاع العام في هذه الحالة هو المقترض (المدين) بعكس القروض التي يمنحها القطاع العام للأفراد (القروض العقارية) والتي يكون فيها هو المقرض (الدائن). ويختلف القرض العام عن الدين العام، إذ إن الدين العام يعني أن القطاع العام قام بشراء سلع وخدمات من القطاع الخاص ولم يسدد قيمتها. أو قام بتأميم بعض المصالح والمؤسسات الخاضعة للقطاع الخاص (مواطنين أو أجانب) مقابل دفع تعويض لأصحابها على مدى سنوات طويلة، ولم يسدد هذه التعويضات فعلاً.

أضف إلى ذلك أن تعويضات الحرب التي تدفع لبلد كسب الحرب تعتبر ديناً عاماً على البلد الذي خسر الحرب (التعويضات التي دفعتها ألمانية بعد الحربين العالميتين).

2-1 ـ مكانة القرض العام في الفكر الاقتصادي:

المدرسة الكلاسيكية وعلى رأسها الأستاذ ديفيد ريكاردو تحرّم على الدولة طلب القرض العام، لأنها كانت تعتبر القرض العام أداة تشجّع الدولة على الاستهلاك غير الإنتاجي من جهة، وإلى نقص المدخرات المتوفرة لتمويل الاستثمارات الخاصة من جهة ثانية، وهكذا تنقص ثروة المجتمع[1].

وبالرغم من هذه المعارضة الشديدة لطلب القرض العام، هناك بعض المتفائلين الذين يؤيدون طلب الدولة للقرض العام، بحجة أن القطاع العام أقدر وأكفأ على استخدام القروض المحلية والخارجية من القطاع الخاص في بعض المجالات الاقتصادية، وأن المردود الاقتصادي للاستثمارات العامة أكبر. ولهذا سمح للقطاع العام بطلب القروض في حالة الضرورة لتغطية نفقات استثمارية ذات مردود غير عادي (يزيد عن تغطية نفقات القرض والفوائد)[2].

وبعد الأزمة الاقتصادية (خلال الفترة 1929-1932 م) جاء الأستاذ كينز بنظريته الخاصة باستخدام السياسة المالية والنقدية لمحاربة البطالة، حيث أصبح المردود الاقتصادي للاستثمارات غير ذي أهمية، وأصبح القرض العام أحد أهم أدوات سياسة التوظيف (التشغيل والتنمية). فالهدف الأساسي لطلب القروض ليس الحصول على مصادر تمويل (إيراد عام) فحسب، بل لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية (سياسة التشغيل).

3-1 ـ أهمية القرض العام في الميزانية العامة:

يشكل القرض العام إيرادات غير اعتيادية (وقتية/ احتياطية) بالنسبة للميزانية[3]. إذ إن من واجب المقترض تسديد قيمة القرض بالكامل عند

---

(1) هاينز كولمز: علم المالية، المجلد الرابع، برلين، نيويورك، 1974، ص 9.

(2) نفس المصدر، ص 10.

(3) في الماضي كانت القروض العامة تطلب مقابل رهن بعض من ثروة المجتمع كضمانات للقرض.

الاستحقـاق مضافـاً إليه الفـوائد المتفق عليهـا. وهذا مـا يطلق عليـه مصـطلح (التسديد الحقيقي للقروض) (Real Maturity).

وقد أصبح القـرض العام في الـدول المتقدمـة صناعيـاً جزءاً لا ينفصـل عن الميزانية وأصبح مؤسسة قائمة بذاتها. إذ إن الدولة أخذت تطلب قروضاً جديدة من أجل تسديد قروضها القديمة، وهذا مـا يطلق عليـه اسم (تسديـد القروض غير الحقيقي) (Non-real Maturity)[1].

فإذا ما قامت الدولة بطلب القروض العامـة بهدف تحـريك عجلة الاقتصـاد الـوطني وذلك عن طـريق زيادة حجم الإنفـاق العام (مكـرر الاستثـمار)، فـإن نتيجة ذلك ستكون زيادة الإيرادات العامـة ولفترة طـويلة. وهكذا يمكن بعـدها تسديد قيمة القرض الأصلية مع الفوائد، ويبقى فـائض صافٍ يـزيد من حجم الإيرادات العامة[2]. يستنتج من ذلك أن طلب القروض العـامة يـولد إيـرادات عامة إضافية.

4-1 ـ القرض العام ونظام السوق:

إن القـرض العام يـطلب ويتم تسديـده حسب شروط السوق، أي تسـديـد القيمة الأصلية مضافاً إليها الفوائد المصرفية. وهكذا يزداد حجم القـرض العام بمقدار الفوائد الواجب دفعها للمقرضين.

وفي حالة قيام الدولة بتسديد قيمة القرض مع الفوائد والاقتصـاد الوطني يمـر في مـرحلة تضخمية تنخفض فيهـا القوة الشرائيـة للنقود (تسـديـد غـير حقيقي للقـرض العام)، فـإنها تبتعد بـذلـك عن شروط السـوق، لأن الـدولـة تكسب

---

(1) لا بد من التفرقـة بين التسـديد الحقيقي والتسـديد غـير الحقيقي للقـرض (أو بـين التسـديـد الإيجابي والسلبي للقرض): يقصد بالأول قيام الدولة بتسديد قيمة القـروض كاملة أو تقليص حجمها بواسطة الإيرادات العامة الاعتيـادية. أمـا الثاني فيقصـد به أن القـرض العام ينقص ويتلاشى بصورة ذاتية في حالة أن التسديد يكون خلال فترة من التضخم النقـدي التي يمر بهـا الاقتصاد الوطني. وهكذا تدفع الدولة للمقرضين نقوداً ذات قوة شرائية منخفضة جداً. هاينز كولمز: ص 10.

(2) نفس المصدر، ص 10.

وتحمّل المقرضين خسارة غير متوقعة[1]. كذلك تبتعد الدولة عن شروط السوق عندما تقوم بما لديها من سلطات سيادية بطرح سندات القرض العام وإجبار الأفراد والشركات الخاصة على اقتنائها.

5-1 ـ خصائص القرض العام:

يستخلص من النقاط السابقة أن القرض العام يتميز بالنقاط التالية:

- القرض العام يشكّل إيرادات عامة غير اعتيادية (وقتية) ويختلف بهذا عن الإيرادات الأخرى التي تتصف بالدوام.
- لا بد من تسديد قيمة القرض الأصلية زائداً الفوائد في موعد الاستحقاق المحدد. وهكذا يختلف القرض العام عن الضرائب التي تجبى بدون مقابل.
- يطلب القرض العام حسب شروط السوق (أي حرية الاكتتاب). وبهذا فهو يختلف عن الضرائب والرسوم التي تتصف بالإجبار.
- لا بد أن يكون تسديد القرض مع الفوائد إيجابياً بالنسبة للمقرض. أي أنه يحصل على فوائد (منافع) من جراء تنازله عن مدخراته الخاصة للدولة عن طريق الاكتتاب في القرض العام.
- يطلب القرض العام لتحقيق أهداف سياسية اقتصادية واجتماعية أو عسكرية.

2 ـ تصنيف القروض العامة (أنواع القروض العامة):

القروض العامة على أنواع مختلفة ومتنوعة، فهي تختلف من النواحي القانونية والفنية أي من حيث الشكل الذي تطرح به للاكتتاب، علماً بأن بعض القروض (السندات) لا تعرض للاكتتاب العام إطلاقاً. كذلك تتباين القروض في سعر الفائدة: فهناك قروض تدفع فوائدها سنوياً (الفائدة البسيطة

---

(1) المقرّض شارك في الاكتتاب بالقرض العام بنقود ذات قوة شرائية عالية، ولكنه يستلم بعد استحقاق القرض مع الفوائد نقوداً ذات قوة شرائية منخفضة.

Fixed rate) وأخرى تدفع عند الاستحقاق (الفائدة المركبة). أما القروض الخارجية فإنها تحتسب أحياناً على أساس الفائدة المعوّمة (Floating rate).

كما تختلف القروض من حيث فترة السداد (الاستحقاق) فمنها القروض القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل، ومع اختلاف الفترة تختلف أسعار الفائدة على القروض أيضاً. وتتباين القروض أيضاً من حيث كيفية تسديد قيمة القرض الأصلية دفعة واحدة، أو على شكل دفعات (أقساط Installments) بينما توجد قروض أخرى غير قابلة للاستهلاك (للاسترداد) إطلاقاً، ويستفيد المقرض من الفوائد فقط.

وتختلف القروض من حيث المصدر (محلي أم أجنبي) ومن حيث جهة الإصدار (المقترض) ومن حيث الجهة المانحة للقرض (الدائن). وأخيراً من حيث إمكانية تغيير/ تعديل شروط القرض (Credit Conditions) وإمكانية استبدال سند القرض بآخر.

وبالنظر لأهمية هذا التباين من الناحية الاقتصادية، فسوف تناقش كل أوجه الاختلاف هذه بشيء من التفصيل في النقاط التالية:

1-2 ـ تصنيف القروض حسب شكل سند القرض (شهادة الدين):

لقد تطورت أشكال سندات القرض العام المطروحة للاكتتاب من النواحي القانونية والفنية. والفرق بين شكل وآخر يتحدد بالنقاط التالية:

- أسلوب طرح سندات القرض العام (Emission)
- فترة استحقاق القرض (Period of extinction/ Maturity)
- كيفية استرداد القرض (تسديد قيمة القرض) (Maturity Extinction)
- أسعار الفائدة (Rate of interest)
- إمكانية تعديل شروط القرض (تحويل/ استبدال السندات) (Conversion)

وتوجد شهادات القرض العام (الأوراق المالية) بالأشكال التالية:

1-1-2 ـ أذونات الخزانة (Treasury bills)[1] :

هـذه الأوراق الماليـة تعتـبر إحـدى أدوات الاقـتراض قصـير الأجـل، إذ إنها تشكل وعداً (التزاماً/ كمبيالة) بدفع مبلغ معيّن (مكتوب على الورقة) بعد ثلاثة أشهر (91 يوماً) من تاريخ إصدارهـا. وتطرح هـذه الأذونات في سـوق الأوراق المـالية لـلاكتتاب. أو يـطلب من بعض المؤسسات المـالية المختلفـة (Discount houses) تقديم عروضها (عطاءاتها) بشأن شراء عدد معيّن من أذونات الخزانـة بسعر محدد عند إصدارها[2].

كما توجد أذونات للخزانة لا تعرض للاكتتاب العام في سـوق الأوراق الماليـة ولا يطلب تقديم العـروض لشرائها، بـل تباع مبـاشرة لبعض المؤسسات المـالية المفضلة من قبـل القـطاع العـام وبسعـر محـدد ويـطلق عـلى هـذه الأوراق اسم (Tap-issue)[3].

2-1-2 ـ السندات (Sec/urities/Debentures)[4] :

وتعتبر مستنداً قانونياً، تعترف بـه الجهة التي أصـدرته بـالتزامهـا بدفـع مبلغ معين مقابل إقراض قيمة السند المكتوبة عليه (القيمة الإسمية)، كما تلتزم بدفع الفوائد المنصوص عليها في السند.

وتوجد سندات القرض على نوعين:

إسمية (باسم المقرض/ الدائن).

وسندات لحاملها تباع وتشترى في الأسواق المالية (البورصة).

ويتم طرح السندات عن طريق المصارف وشركـات التأمـين ورجال الأعـمال

---

(1) أصدرت هذه الاذونات لأول مرة في بريطانيـا عام 1877 م. قـارن عبدالعـزيز فهمي هيكـل: **موسوعة المصطلحات الاقتصادية والإحصائية**، بيروت، 1980 م، ص 822.

(2) حسب عملية المزايدة السرية لشراء الاذونات.

(3) عبدالعزيز فهمي هيكل: مصدر سابق، ص 800.

(4) مصدر سابق، ص 199.

والمؤسسات المالية الوسيطة (Financial intermediaries) أو تباع للجمهور والمنشآت بصورة مباشرة (في حالة القرض الإجباري). ويقوم القطاع العام بتحمّل نفقات الدعاية والإعلان.

وتحتسب الفائدة على أساس القيمة الإسمية للقرض (السند) بغض النظر عن اختلاف/ تغيّر سعر السند في سوق الأوراق المالية.

وتلتزم الجهة التي أصدرت السندات باستهلاكها (أي رد قيمتها إلى حاملها في تاريخ محدد) (تاريخ الاستهلاك/ الاسترداد Redemption date). ولذلك يعتبر إصدار السندات بمثابة الرهن. علماً بأن هناك بعض السندات غير القابلة للاستهلاك (Undated securities)[1]، وينتفع حملة السندات (Debentures holders) من الفوائد السنوية فقط.

أما فيما يتعلق بعرض وطلب السندات، فإنهما يخضعان لتغيّرات أسعار الفائدة في السوق: فإذا ما ارتفع سعر الفائدة فإن الطلب على السندات ينقص والعرض منها يزداد، لأن فائدة السندات الثابتة تصبح أقل من سعر الفائدة السائد في السوق، وهكذا ينخفض ثمن السندات. والعكس صحيح عندما ينخفض سعر الفائدة في السوق[2].

وباستطاعة الدولة استبدال (تحويل Conversion) سندات القرض التي أصدرتها في الماضي بشروط معيّنة بسندات جديدة وبشروط جديدة أيضاً. ويخيّر حملة السندات على الاستبدال. وتؤخذ القيمة الإسمية للسند كأساس للاستبدال وليس القيمة السوقية[3]. والهدف من وراء هذا التحويل (الاستبدال/ إعادة الجدولة) هو الاستفادة من أوضاع السوق المالية وخصوصاً سعر الفائدة وثمن الأوراق المالية في السوق عند الاستبدال.

والسندات توجد على أنواع مختلفة أيضاً:

---

(1) عبدالعزيز فهمي هيكل: مصدر سابق، ص 826.
(2) مصدر سابق، ص 199.
(3) مصدر سابق، ص 165.

أ ـ السندات الحكومية (Government Securities Stocks)[1]:

وهي أوراق مالية تصدرها الحكومة للاكتتاب العام بفائدة ثابتة، وتمثل قروضاً تحصل عليها الدولة من الأفراد والمؤسسات وغيرها من بيوت المال بهدف تمويل التنمية أو الحرب أو محاربة التضخم.

وتتفاوت مدة هذه السندات بين القصيرة الأجل (-Short-term)

ـ (خمس سنوات من تاريخ الإصدار). ومتوسطة الأجل (-Midium-term)

ـ وتستحق بين 5-20 سنة. وطويلة الأجل (Long-term-securities) وتزيد مدتها عن 20 سنة.

ب ـ سندات ذات دفعات سنوية ثابتة (Consolidated Annuities)[2]:

وهذه السندات تصدرها الدولة ولا تحتاج إلى استهلاكها إلا عندما تشاء. وتدفع مقابل القيمة الإسمية للسند دفعات سنوية ثابتة، هي بمثابة الفائدة السنوية (المردود Annuity) على السند.

ج ـ سندات مؤجلة (Deffered Stocks)[3]:

وتختلف هذه السندات عن الأنواع الأخرى من ناحية أنَ الجهة التي أصدرت السندات لها الحق بدفع الفوائد المستحقة عن جميع أنواع السندات الأخرى، ثم بعد ذلك تدفع فوائد هذه السندات. ولذلك يطلق عليها (السندات المؤجلة).

د ـ سندات لمدة محددة (Term-loan)[4]:

وهي سندات صادرة مقابل قرض مصرفي ذي مدة محددة تتراوح بين 3-10 سنوات. وتدفع الفوائد على أقساط دورية. ولا يمكن المطالبة بدفع قيمة القرض قبل انتهاء الفترة الزمنية المحددة له.

---

(1) مصدر سابق، ص 360 و 200.
(2) مصدر سابق، ص 201.
(3) عبدالعزيز فهمي هيكل: مصدر سابق، ص 201.
(4) مصدر سابق، ص 805.

3-1-2 ـ شهادة تعهد والتزام (كفالة Bonds)[1]:

ورقة مالية، تصدرها الدولة، ذات فائدة محددة، تستحق بعد فترات طويلة (Securities) ويمكن أن تكون غير قابلة للتسديد، أو تسدد على شكل دفعات (installments) وذلك بسحب عدد من السندات كل سنة (بإجراء عملية القرعة/ اليانصيب) وتدفع قيمتها لأصحابها. أو تقوم الدولة بتخصيص مبلغ معيّن في الميزانية العامة يودع في المصارف بفائدة معيّنة حتى موعد استحقاق القرض مرة واحدة (In Lump Sum).

2-2 ـ تصنيف القروض العامة حسب فترة القرض (فترة الاستحقاق أو السداد):

(Maturity Period of extinction/ Period of Reinbursment)

المقصود بفترة السداد هي الفترة الزمنية المحددة لتسديد قيمة القرض الأصلية مع الفوائد. ويمكن تقسيم القروض على هذا الأساس إلى الأنواع التالية:

1-2-2 ـ تصنف القروض العامة حسب مواعيد استحقاقها المخططة لها أصلاً عند طرح القرض إلى ثلاثة أنواع:

أ ـ القروض العامة قصيرة الأجل (Short-term-credits):

ويطلق عليها أيضاً مصطلح (قروض الخزانة Treasury-bills)[2] وهذه تطلب في حالة وجود نقص في السيولة النقدية في الخزانة العامة. وتكون مصادر القرض هذا إما من المصرف المركزي أو المصارف التجارية الأخرى، وأحياناً من السوق المالية. والفترة الزمنية لمثل هذه القروض لا تتجاوز السنتين[3].

---

(1) مصدر سابق، ص 93.

(2) Treasury-Credit.

(3) الفترة الزمنية للأوراق المالية تختلف من قطر الى آخر.

ب - القروض العامة متوسطة الأجل (Midd-term-credits) :

ويطلق عليها أيضاً اسم (القروض المضمونة Secured-credits)، حيث تمنح هذه القروض بضمانة شخص أو جهة ثالثة أو مقابل رهن بعض الأصول الثابتة أو المنقولة. وتكون فترتها أطول من سنتين وأقل من عشر سنوات. وتستخدم هذه القروض لتمويل المشاريع ذات المردود الاقتصادي السريع نسبياً.

ج - القروض العامة طويلة الأجل (Long-term-credits) :

وتشمل جميع أنواع القروض التي تزيد فترة استحقاقها عن عشر سنوات. وتستخدم هذه القروض لتمويل المشاريع ذات المردود طويل الأجل (قطاع الخدمات). ولا بد من الإشارة إلى أن الحدود بين هذه الأنواع الثلاثة غير واضحة وتختلف من مكان إلى آخر.

2-2-2 - تصنيف القروض العامة حسب الفترة الباقية لموعد الاستحقاق:

بجانب فترة الاستحقاق المخططة، يوجد أيضاً مصطلح الفترة الباقية لموعد تسديد القرض. وهي الفترة الزمنية المتبقية لموعد الاستحقاق الفعلي (Rest-period of Maturity). وهذه الفترة تَقصُرُ باستمرار مع مرور الزمن. وهذا ما يطلق عليه مصطلح تسييل/ تصفية القرض ذاتياً (Self-liquidity) عند حلول موعد استحقاقه[1].

ويستخدم مصطلح الفترة المتبقية بالنسبة للقرض الواحد. أما بالنسبة لجميع أنواع القروض العامة، فيستخدم مصطلح (متوسط الفترة الباقية للقروض العامة). ويمكن تغيير الفترة الزمنية الباقية عن طريق إعادة هيكلة/ جدولة القروض وذلك عن طريق استخدام طريقة الضمانات المقدمة (Advanced refunding)، حيث يطلب القطاع العام من دائنيه قبل موعد استحقاق القرض استبدال الدين (السندات) بشهادات دين جديدة من نفس النوع ولكن لفترة زمنية جديدة. وهكذا تطول فترة استحقاق القرض الواحد، أو متوسط فترة القروض أجمع.

(1) هاينز كولمز: مصدر سبق ذكره، ص 26.

3-2 ـ تصنيف القروض العامة حسب المقترض (المدين):

في الجماهيرية يمكن أن تكون الجهة التي تطلب القرض العام على مستويات مختلفة من حيث الموقع في السلم الإداري ومن حيث الأهمية السياسية. وعلى هذا الأساس يتحدد نوع وحجم القرض الذي يمكن منحه للجهة العامة.

والجهات التي لها الحق في طلب القروض العامة هي أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة وأمانات اللجان الشعبية للخزانة في البلديات، إضافة إلى مؤسسات القطاع العام التي لها صفة اعتبارية.

1-3-2 ـ أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة:

إن الدولة تقوم بطلب القروض العامة ليس من أجل الحصول على إيرادات فحسب بل من أجل التأثير على حجم النقود كوسيلة للتأثير على حجم العمل في البلاد، أو من أجل سحب جزء من القوة الشرائية لدى الجمهور.

كما تستطيع الدولة أن تستغني عن طلب القروض وتقوم بتغطية العجز في الميزانية العامة عن طريق عائدات النفط أو بواسطة ما تراكم من احتياطيات لدى المصرف المركزي.

إن القانون حدّ من صلاحيات أمانة الخزانة في طلب القروض العامة من المصرف المركزي مقابل أذونات الخزانة المحلية، ذلك لأن طلب القروض يؤثر على حجم النقود، مما يسبب آثاراً تضخمية تضرّ بالاقتصاد الوطني. من أجل هذا شددت القوانين في طلب هذه القروض ونصّت على أن أذونات الخزانة المحلية يجب ألّا تزيد قيمتها عن نسبة **10%** من مجموع أصول المصرف المركزي[1].

2-3-2 ـ أمانات اللجان الشعبية للخزانة بالبلديات:

استناداً إلى النظام اللامركزي في الجماهيرية وإلى القانون رقم 12 لسنة

(1) عبدالمنعم البيه: النقود والمصارف، مصدر سبق ذكره، ص 276.

1985 م بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 13 لسنة 1981 م، فقد أصبح للبلديات اعتباراً من السنة المالية 1985 م ميزانيات شبه مستقلة تحدد فيها مصروفاتها وإيراداتها وفقاً لنشاطها الفعلي، وذلك حسب نص المادة 3 من القانون المذكور. وتمول ميزانية البلدية من المصادر الخاصة بها، كما يجوز التمويل عند الحاجة عن طريق القروض والإعانات وفقاً لما تحدده أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة.

2-3-3 ـ المؤسسات والشركات والمصالح العامة (صفة اعتبارية):

يحق لبعض المؤسسات والشركات العامة والهيئات طلب القروض العامة من مصادرها المختلفة مثل مصنع الحديد والصلب، هيئة تنفيذ النهر الصناعي، مصنع البتروكيمياويات مؤسسة النفط الوطنية... إلخ، ولكن هذه العملية خاضعة لموافقة أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة، والتي تحدد نوع وحجم القرض وكيفية طرح السندات وشكل هذه السندات.

2-4 ـ تصنيف القرض العام حسب الجهة المانحة للقرض (المقرض/ الدائن):

إن الجهات التي تمنح القروض للقطاع العام تختلف هي الأخرى من حيث الموقع أو المركز الاقتصادي ومن حيث الأهمية السياسية والقدرة على خلق الائتمان (خلق النقود) والقدرة على منح القروض (بالنسبة للمقرض) والقدرة الائتمانية Credit-Worthiness بالنسبة للمقترض. والجهات المانحة للقرض العام تتدرج من حيث الأهمية من المصرف المركزي إلى المصارف التجارية وشركات التأمين وصناديق الادخار والاستثمار إلى القطاع الخاص من أفراد وشركات.

2-4-1 ـ المصرف المركزي:

من واجبات المصرف المركزي مساعدة وتعضيد السياسة الاقتصادية التي أقرتها المؤتمرات الشعبية. ومن ضمن هذه الواجبات منح القروض للأمانات والمؤسسات العامة والمصارف التجارية الأخرى.

وبمقدور المصرف المركزي استخدام سياسات نقدية خاصة به (نسبة الاحتياطي، سعر الخصم والسوق المفتوح)[1] تمكنه من توسيع عرض النقود في الاقتصاد الوطني.

فبعد إلغاء نظام تغطية النقود بالذهب[2] أصبح بإمكان المصرف المركزي توسيع حجم النقود بسهولة أكبر من ذي قبل. ولكن بالرغم من كل هذه الصلاحيات فإنه توجد قوانين خاصة تنظم عملية إصدار النقود، تشتمل على الحدود التي لا يجوز تجاوزها، خصوصاً عند منح القرض العام.

2-4-2 ـ المصارف التجارية:

المصارف التجارية تمنح عادة القروض لكل طالب لها عند توفر الشروط. والقروض المصرفية لا تمنح إلا على أسس اقتصادية مصرفية بحتة، تتعلق بالربحية والسيولة النقدية، وضمانات القرض (Securities). وباستطاعة المصارف التجارية خلق الائتمان (خلق النقود)[3] ومنح القروض للمقترضين (قطاع عام وخاص) ولكن بحدود رأس مال المصرف والاحتياطيات المتراكمة لديه، علماً بأن إمكانيات خلق النقود (خلق الائتمان) تعادل أضعاف حجم الاحتياطي التراكمي لدى المصارف.

وتتحدد إمكانية خلق الائتمان بالنسبة للمصارف التجارية بالعوامل التالية[4]:

- نسبة الاحتياطي المحددة من قبل المصرف المركزي.
- حجم الاكتناز لدى الجمهور.
- السياسات النقدية التي يستخدمها المصرف المركزي (سياسة السوق المفتوح).
- الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

---

(1) صبحي تادرس قريصة: **النقود والبنوك**، مصدر سبق ذكره، ص ص 159-166.

(2) المصدر السابق، ص 27.

(3) المصدر السابق، ص 81 وما بعدها.

(4) المصدر السابق ص ص 90-91.

3-4-2 ـ صناديق الادخار والشركات العامة الوسيطة:

تعتبر شركات التأمين وصناديق الادخار والاستثمار وغيرها من مراكز التوفير مثل الضمان الاجتماعي وصندوق الجهاد الليبي وهيئة الدعوة الإسلامية من المؤسسات التمويلية التي يحق لها استثمار أموالها في القرض العام.

4-4-2 ـ القطاع الخاص (أفراد وشركات):

يقوم القطاع الخاص بالاكتتاب في القرض العام بصورة اختيارية أو جبرية عن طريق شراء السندات والأوراق المالية الأخرى ذات المردود المرتفع. وقد أمكن في الآونة الأخيرة استقطاب وتشجيع الأفراد والشركات من قبل المصارف التجارية وغيرها من مؤسسات الادخار لاستثمار الفوائض في شراء سندات القرض العام. وقد استحدثت طرق جديدة للإغراء عن طريق المكافآت والحوافز المشجعة للادخار والاستثمار.

5-2 ـ تصنيف القروض العامة حسب مصدر القرض:

بالإضافة إلى إمكانية الحصول على القروض العامة من المصادر المحلية التي نوقشت في الفقرة السابقة، توجد أيضاً إمكانية الحصول على القروض من مصادر أجنبية بالعملات الدولية. إن لكل من هذين النوعين تأثيراً مباشراً على حجم عرض السلع والخدمات وبالتالي على إشباع الحاجات في الاقتصاد الوطني، كما هو مبين في النقاط التالية:

1-5-2 ـ القرض المحلي:

في الاقتصاد الوطني الذي يتصف بالتشغيل الكامل لعناصر الإنتاج يشكّل عرض السلع والخدمات حجماً معيّناً (الناتج المحلي الإجمالي).

وعندما يطلب القطاع العام القروض من الجمهور بهدف تمويل الطلب المتزايد للدولة، فإن نتيجة ذلك ستكون بادئ الأمر نقصاً في طلب القطاع الخاص في نفس الوقت وفي نفس حجم الطلب الذي حصل عليه القطاع العام.

أما في الاقتصاد الذي لا تعمل فيه جميع عناصر الإنتاج بالكامل، فإن طلب القروض المحلية من الجمهور سيحدث زيادة في الطلب الحقيقي (الفعلي) ويزداد الانتاج من سلع وخدمات ويزداد معها إشباع الحاجات[1].

2-5-2 ـ القروض الخارجية (الأجنبية): (International Credits)

لا بد من التأكيد أولاً بأن المصادر المحلية للتمويل بنوعيها (المدخرات الفردية أو القرض العام) تكون بالعملة الوطنية أصلاً. ولكن بما أن المشاريع الجديدة بحاجة إلى آلات وخبرات مستوردة من الخارج، وتدفع قيمها بالعملات الدولية (الدولار، الين، المارك والفرنك) فلا بد من طلب القروض الخارجية المقوّمة بالعملات الدولية، خصوصاً إذا كانت عائدات الصادرات المحلية لا تكفي لتمويل مشاريع التنمية أو سد العجز في الميزانية الإدارية.

والمقصود بالقروض الخارجية هي أن الدولة أو إحدى مؤسساتها أو إداراتها العامة تطلب قرضاً أو مساعدة مالية من الحكومات والمنظمات الدولية أو الإقليمية أو من المصارف التجارية الدولية، وذلك بهدف زيادة الموارد المالية لديها وتمويل المشاريع فيها.

ومن أسباب طلب القروض أو المساعدات الخارجية ما يلي:

أ ـ انخفاض حجم المدخرات المحلية لتمويل النفقات العامة وميزانيات التنمية[2].

ب ـ حاجة الدولة إلى العملات الصعبة لتسديد أثمان الواردات من الخارج.

وفي أغلب الأحيان يكون القرض الأجنبي على شكل مساعدات فنية (سلع وخدمات) أو يمنح بالعملات الدولية التي تستخدم لشراء السلع والخدمات من الدولة التي منحت القرض. وفي كلا الحالتين سيزداد توريد السلع والخدمات من الخارج. ونتيجة لاستثمار هذه السلع والخدمات بصورة اقتصادية فإن الناتج المحلي سوف يزداد ومعه توظيف عناصر الإنتاج المحلية.

---

(1) أنظر مكرر الاستثمار، في الفصل الثالث من الباب الثالث.

(2) هذا لا ينطبق على الجماهيرية، بسبب وجود عائدات النفط.

والجدير بالإشارة هنا هو ضرورة تسديد القروض مع الفوائد للخارج. وهذا يعني التنازل عن جزء من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي الذي تضخم بسبب القرض الخارجي. فإذا كانت الزيادة في حجم الناتج المحلي كبيرة فلا بأس من التنازل عن جزء منها كأقساط لتسديد قيمة القرض الأصلي مع الفوائد.

ويمكن تخفيف عبء القرض الخارجي عن طريق طلب القروض ذات الآجال الطويلة، حيث يتوزع عبء القروض الخارجية على الأجيال القادمة وليس على جيل واحد[1].

6-2 ـ تصنيف القروض العامة حسب موقعها في التشريعات المالية:

عند وضع مشروع خطة الميزانية العامة تقدر وتحدد قيمة القروض العامة المتوقع اقتراضها من مصادر التمويل المختلفة (محلية أو دولية). وتحتسب كإيرادات عامة في الميزانية. ويطلق على مثل هذه القروض مصطلح قروض الميزانية (Finance-Credits)[2]، كما ويمكن طلب القروض العامة بهدف ملء الخزانة (خزانة الدولة) بالمال لفترة قصيرة فقط، وذلك في حالة وجود عجز في السيولة النقدية في الخزانة العامة. وهذه القروض تسمى بقروض دعم الخزانة (Treasury-Credits)[3].

والاختلاف التشريعي بين هذين النوعين من القروض العامة ينبع من الفرق الزمني بينهما (فترة الاستحقاق) وما يرتبط بها من اختيارات للنوع الأنسب من القروض. فقروض الخزانة تطلب لفترات قصيرة (91 يوماً) كما أن حجمها صغير، إضافة إلى وجوب تسديدها بعد جباية حصيلة الإيرادات الاعتيادية.

أما قروض الميزانية فغير مرغوب فيها لأنها تتعارض مع مبدأ توازن الميزانية[4]، والذي يؤكد على ضرورة تغطية النفقات العامة بواسطة الإيرادات

---

(1) أنظر تقييم منافع المشاريع العامة وتوزيع عبء القروض على الأجيال في هذا الكتاب. قارن هاينز كولمز: ص 34.

(2) هاينز كولمز: مصدر سبق ذكره، ص 36.

(3) المصدر أعلاه، ص 35.

(4) قارن مبادىء الميزانية العامة، الفصل الخامس من الباب الرابع من هذا الكتاب.

العامة الاعتيادية. ولا تطلب مثل هذه القروض إلا في حالة القيام باستثمارات جديدة يكون مردودها الاقتصادي أكبر من قيمة القرض الأصلي زائداً الفوائد[1].

ويمكن مناقشة هذين النوعين من القروض العامة في الأسطر التالية[2]:

1-6-2 ـ قروض الميزانية (القروض المالية) Finance-Credits:

إن طلب القروض العامة لدعم الميزانية هو تعبير آخر عن انخفاض الإيرادات العامة وعدم كفايتها لتغطية النفقات العامة المخططة (المقترحة) في الميزانية. وتطلب مثل هذه القروض لتجنب ضرورة زيادة الإيرادات الاعتيادية، ولكن بشرط ألّا تزيد قيمتها عن حجم النفقات الاستثمارية المقترحة في خطة الميزانية. والاستثناء الوحيد مقبول في حالة عدم توازن الوضع الاقتصادي[3].

إن موافقة السلطة التشريعية ضرورية عند طلب قروض الميزانية أو منح الضمانات لجهات أخرى أو تقديم التسهيلات المالية التي ترتبط بنفقات في السنة المالية القادمة. والموافقة ينص عليها في قانون الميزانية العامة سنوياً.

والقروض المالية تظهر في الميزانية العامة كنوع من أنواع الإيراد العام. وتستخدم لتمويل المشاريع طويلة الأجل. وهذا يعني أن الأموال تبقى مرتبطة بالمشروع لفترة طويلة من الزمن، مما يستوجب فترة استحقاق أطول.

2-6-2 ـ قروض الخزانة (قروض دعم الخزانة) Treasury-Credits:

بالرغم من وجود خطة للميزانية العامة متكاملة ومتوازنة، قد يحدث أحياناً عجز أو نقص في السيولة النقدية في الخزانة العامة. ويرجع سبب هذا العجز إلى أن النفقات العامة المقترحة في الميزانية قد تم صرفها فعلاً وذلك قبل وصول

---

(1) هاينز كولز: ص 36.

(2) نفس المصدر، ص ص 35-37.

(3) تطلب هذه القروض في حالة حدوث تقلّبات أو خلل في الوضع الاقتصادي المتوازن، علماً بأن قيمة القرض وفترة الاستحقاق والشروط الأخرى تحدد من قبل السلطة التشريعية.

الإيرادات المخططة بالحجم المقرّر لها إلى الخزانة العامة.

وتطلب هذه القروض لفترة قصيرة في حالة تأخّر وصول الإيـرادات للخزانـة ولغرض اجتياز فترة العجز فقط. وفي حالة عدم وصول الإيرادات المتوقعـة حتى نهاية السنة المالية، فإن قروض الخزانة تستخدم لتغطية العجز الحاصل.

والبديل الأفضل لطلب قروض الخزانة هو تكـوين احتياطي مـالي (تراكـمات مالية) عن طـريق جمع فـوائض الخزانـة العامـة أيام الـرواج والنمو الاقتصـادي واستخدامها أيام الكساد والفتور الاقتصادي ونقص الإيـرادات المتوقعـة مقارنـة بـالنفقات الفعليـة. وحجم القروض هـذه يحـدد من قبـل السلطة التشريعيـة، إضافة إلى تحديد الفـترة الزمنيـة للتسديـد (أغلب هذه القـروض هي حسابـات جـارية أو كمبيـالات لمدة 91 يـوماً)، وتمنـح من قبـل المصرف المـركـزي أو من صناديق الادخار الاجتماعي أو غيرها من المصادر.

7-2 ـ تصنيف القروض العامة حسب استخدام السلطة السيادية (مبدأ الحرية/ مبدأ الإجبار):

عندما تحتاج الدولة الى القروض العـامة، فـإن من واجباتهـا دخول الأسـواق المـالية كـما يدخلهـا القطاع الخـاص وتخضع لنفس الشروط التي يضعهـا السوق المالي للقطاع الخاص.

ولكن الدولة لما لها من سلطات سيادية تستطيع أن تمنح نفسها مـوقعاً متميـزاً في الأسواق المالية مقارنـة بالقـطاع الخاص. واستنـاداً إلى نقطة الاختـلاف هذه يمكن تصنيف القرض العام إلى نوعين:

2-7-1 ـ الاقتراض الحر (حرية الاكتتاب):

في حالة الاقتراض الحر من الأفراد وشركات القـطاع الخاص تتجنب الـدولة أن يكون لها مـوقع متميـز عن القطاع الخـاص. وإنما تـدخل السـوق المالي كـما يـدخله القطاع الخـاص عندمـا يقترض من السـوق. ورغم هذه الحـريـة إلا أن الدولة تحصل على القروض بشروط أفضل من القطاع الخاص. فـالقطاع العـام لا يقدم ضمانات مقابل طلب القرض.

2-7-2 ـ الاقتراض الإجباري:

إن الدولة بما لديها من سلطات سيادية تستطيع نقل القوة الشرائية من القطاع الخاص إلى القطاع العام، وذلك باستخدام وسائلها القانونية أو أدواتها الاقتصادية، أو دعم القطاع العام دون القطاع الخاص.

فبمقدور الدولة أن تحقق للقطاع العام شروطاً ومركزاً أفضل من القطاع الخاص عندما يطلب الأول قروضاً من الأسواق المالية، وذلك بواسطة تقديم تسهيلات وحوافز ضريبية مشجعة أو تقوم بمنع وحرمان القطاع الخاص من طرح السندات في الأسواق أو وضع الحواجز والمصاعب الإدارية بوجه هذا القطاع عند طلب القروض.

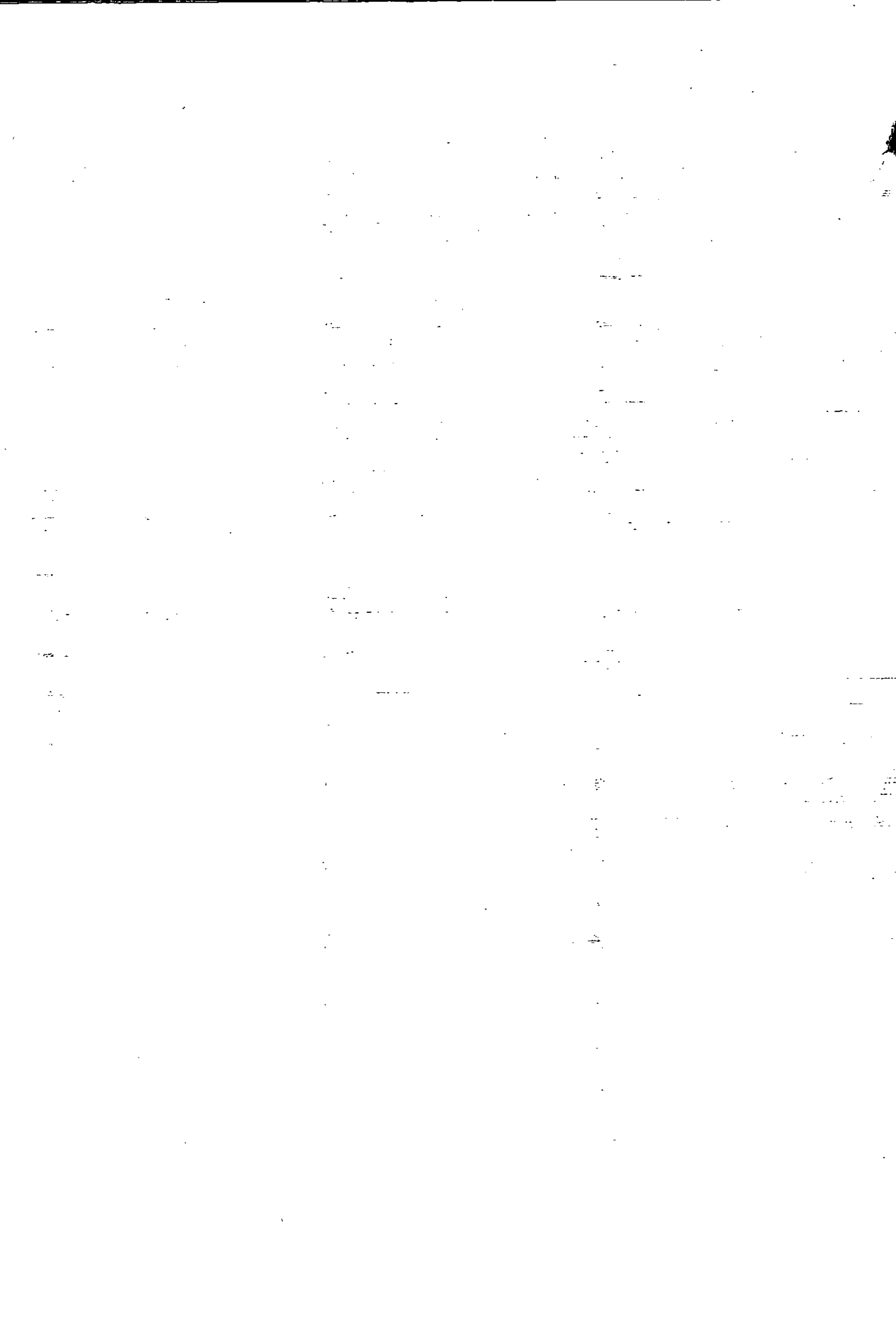
كما أنه باستطاعة الدولة استخدام وسائلها القانونية التي تجبر الأفراد والمؤسسات على شراء سندات القرض العام[1] وتجميع الأموال في حساب خاص لدى المصرف المركزي لحين الطلب.

كما يحق للدولة لما لديها من مؤسسات ومصالح عامة تابعة لها، استخدام سياسات اقتصادية نقدية خاصة مثل زيادة عرض النقود أو زيادة حجم الائتمان، وأن تخلق قوة شرائية عن طريق المصرف المركزي. ومثل هذه القروض يطلق عليها اسم (القروض المزيفة). وسبب هذه التسمية يرجع إلى أن هذه القروض تزيد من عرض النقود ولا تنقصه، مما يؤدي إلى انخفاض قيمة النقود (قوتها الشرائية). ومرجع ذلك هو أن الدخل الشخصي يزداد ولكن المعروض من سلع وخدمات يبقى في المدى القصير ثابتاً فينخفض الدخل الحقيقي لوحدة النقد[2].

---

(1) كما حدث في العراق بعد تأميم النفط عام 1972 م والحصار الاقتصادي المفروض ضده.

(2) أنظر مكرر الاستثمار، الفصل الثالث من الباب الثالث من هذا الكتاب. قارن هاينز كولمز: مصدر سبق ذكره، ص 39.



الفصل الثاني

الآثار الاقتصادية للقرض العام

إن للقرض العام بأنواعه المختلفة تأثيراً مباشراً على كمية النقود في التداول وتأثيراً غير مباشر على حجم الطلب النقدي في الاقتصاد الوطني. ولهذا السبب يعتبر القرض العام أحد أدوات السياسات المالية والنقدية.

وفي هذا الجزء ستناقش عملية طلب القروض العامة من مصادرها المختلفة (المحلية والأجنبية) وما يتبع ذلك من آثار تتعلق بالمؤشرات الاقتصادية الأساسية. أضف إلى ذلك مناقشة الآثار الاقتصادية المترتبة على عملية نقل القوة الشرائية من مصدر للتمويل إلى مصدر آخر، أو لعملية استبدال نوع من سندات القرض العام بأخرى.

1 ـ آثار القرض العام على حجم النقود في التداول:

القروض العامة تختلف من حيث تأثيراتها على كمية النقود (عرض النقود) في التداول. فمنها ما لا يؤثّر إطلاقاً على كمية النقود وبالتالي على إجمالي الطلب، بينما منها أنواع أخرى لها تأثير مباشر على كمية النقود وبالتالي على إجمالي الطلب كما هو مبيّن في النقاط التالية:

1-1 ـ خلق الائتمان وعرض النقود[1]:

المقصود بخلق النقود/ أو القروض هو التغيير الحاصل في كمية النقود نتيجة

(1) صبحي تادرس قريصة: النقود والبنوك: . . . ، ص ص 83-84.

لطلب الدولة قروضاً من المصرف المركزي مقابل أذونات أو سندات محلية (القروض غير الحقيقية/ المزيفة).

إن طلب القروض من المصرف المركزي أو المصارف التجارية الأخرى سيؤدي حتماً إلى توسيع كمية النقود (نقود ورقية أو حسابات جارية) لدى المصرف المركزي أو المصارف التجارية، وتتضخم ميزانيات هذه المصارف تبعاً لذلك.

وهذا النوع من القروض العامة يختلف تماماً عن القرض العام الحقيقي الذي يطلب من القطاع الخاص وصناديق الادخار والاستثمار، ذلك لأن هذه الأخيرة لا تؤدي إلى زيادة عرض النقود إطلاقاً، بل إنه مجرد انتقال القوة الشرائية من القطاع الخاص إلى القطاع العام (قروض منقولة). وبالعكس فإن كمية النقود في التداول سوف تتأثر بالنقصان في حالة قيام الدولة بتسديد القروض العامة المطلوبة من المصرف المركزي والمصارف التجارية (القروض المزيفة). بينما يتم تسديد القروض الحقيقية لأفراد المجتمع دون أي تغيير في عرض النقود في الاقتصاد الوطني. وحتى في حالة بقاء حجم القروض العامة ثابتاً، فإن كمية النقود في التداول يمكن أن تتغير، نتيجة لاستبدال مصدر للتمويل بآخر أو استبدال نوع من سندات القرض بنوع آخر (إدارة القرض العام)[1].

فإذا استبدل القطاع العام القروض المطلوبة من الجهاز المصرفي بقروض جديدة طرحت على أفراد المجتمع، فإن نتيجة ذلك هو التأثير غير المباشر على كمية النقود في التداول (عرض النقود) وتناقصها.

والعكس صحيح عندما يراد تسديد وإستبدال قروض حقيقية طلبت من أفراد المجتمع بقروض جديدة (مزيفة) تطلب من الجهاز المصرفي، فإن كمية النقود سوف تزداد. ومع هذه التأثيرات غير المباشرة على عرض النقود ستتولد تأثيرات مباشرة على حجم الطلب الإجمالي.

---

(1) هاينز كولمز: المجلد الرابع، ص 40.

1-2 ـ آثار القروض العامة على إجمالي الطلب:

إن عملية طلب القروض ونقل القوة الشرائية تصبح لها آثار توسعية خطيرة تتعلق بحجم الطلب النقدي الإجمالي:

ففي حالة اكتتاب الجمهور في القرض العام ومنحه للدولة قروضاً كانت تشكل لديه نقوداً متراكمة (مكتنزة)، فإن دخول هذه الأموال المكتنزة إلى الدورة الاقتصادية (تسييل الاكتناز) عن طريق الإنفاق العام للدولة يؤدي إلى تحويل هذه النقود الباردة إلى نقود ساخنة، مما يزيد من دورة النقود في الاقتصاد الوطني. وزيادة دورة النقود لها آثار تضخمية في حالة بقاء كمية السلع والخدمات وكذلك كمية النقود ثابتتين[1].

أما إذا كانت الدولة تهدف إلى تهدئة واستقرار الوضع الاقتصادي، فبإمكانها سحب القوة الشرائية من الجمهور وحجز الأموال المتحصل عليها عن طريق القرض العام في صندوق (حساب) خاص. أو استخدام طرق الإجبار في بيع السندات للجمهور كمحاولة للحدّ من الإسراف والصرف الزائد.

وتجدر الإشارة إلى أن القروض المنقولة قد لا تكون لها أي تأثيرات على الطلب النقدي الإجمالي (أي أن لها تأثيرات حيادية) في حالة أن القطاع الخاص يشتري سندات القرض العام ويخفض نتيجة لذلك طلبه الاستهلاكي والاستثماري، بينما يزداد حجم الطلب العام في نفس الوقت، وبنفس المقدار، بواسطة إنفاق الأموال المقترضة من القطاع الخاص[2].

والسؤال المطروح للمناقشة الآن، هو مدى تأثير طلب القروض العامة من القطاع الخاص على حجم الاستهلاك والاستثمار؟

---

(1) النظرية الكمية للنقود، قارن صبحي تادرس قريصة: مصدر سابق، ص 174.

(2) إن طلب القطاع العام يختلف عن طلب القطاع الخاص. فإذا قام القطاع العام بشراء المنتجات المحلية، بينما يقوم القطاع الخاص بشراء المنتجات المستوردة، فإن الطلب المحلي سوف يزداد بالرغم من نقص الاستهلاك الخاص. والسبب في ذلك يرجع إلى مكرر الاستثمار. أما إذا كان طلب القطاع الخاص موجّهاً للمنتجات المحلية، بينما طلب القطاع العام موجهاً للمنتجات الأجنبية، فإن الطلب النقدي على الناتج المحلي الإجمالي سوف يتناقص. هاينز كولمز: ص 41.

1-2-1 ـ التأثير على الطلب الاستهلاكي:

إن منح القروض من قبل القطاع الخاص للدولة، لا يعني بالضرورة أن استهلاك القطاع الخاص سوف يتناقص. فالقطاع الخاص يدخر عادة ما يفيض عن حاجته ويستثمر أمواله المدخرة لدى المصارف في شراء الأوراق المالية التي تصدرها الدولة وبضمانتها.

أما في حالة بيع سندات القرض العام للجمهور بالإجبار أو يطلب من القطاع الخاص أن يزيد من مدخراته، فإن الطلب الاستهلاكي سوف ينقص حتماً. وهذا هو القرض الحقيقي في معناه الأصلي، وتكون تأثيراته حيادية، لأن نقص الاستهلاك الخاص سوف تقابله زيادة في الاستهلاك العام (في نفس الوقت ونفس الحجم).

2-2-1 ـ التأثير على الطلب الاستثماري:

في حالة قيام القطاع الخاص بطلب القروض من المصارف لتمويل استثماراته الخاصة، فإن طلب الدولة للقرض العام سيؤدي حتماً إلى نقص القروض الممنوحة من قبل المصارف للقطاع الخاص. وهكذا تنقص استثمارات القطاع الخاص وتزيد استثمارات القطاع العام، وينتج عن ذلك تأثيرات حيادية خاصة بعرض النقود وحجم الطلب[1].

وهكذا فإن عملية الاكتتاب في القرض العام تؤدي ذاتياً ـ أي بدون تدخل المصرف المركزي ـ إلى تقليص حجم الاستثمارات الخاصة، في حالة بقاء الأموال المكتنزة لدى القطاع الخاص باردة، وفي حالة أن المصارف التجارية تقلّل من الاحتياطيات النقدية وليس لديها إمكانيات إعادة الخصم لدى المصرف المركزي.

2 ـ الآثار الاقتصادية حسب مصادر القرض العام (المقرض/ الدائن):

تختلف الآثار الاقتصادية للقرض العام تباعاً حسب الجهة التي منحت

(1) هاينز كولمز: مصدر سابق، ص 41.

القرض. وستناقش هذه الآثار بالتفصيل في النقاط التالية:

1-2 ـ القروض المحلية:

ومصادر القروض المحلية ثلاثة:

2-1-1 ـ قروض المصرف المركزي:

في حالة موافقة المصرف المركزي على منح قرض عام مقابل اذونات خزانة محلية، فإنه بمقدوره أيضاً استخدام سياسات نقدية خاصة (زيادة نسبة الاحتياطي، أو خفض سعر إعادة الخصم) لتضييق الخناق على الجهاز المصرفي في عملية خلق الائتمان (خلق النقود). ونتيجة لهذه السياسة تنخفض قدرة المصارف التجارية على منح القروض للقطاع الخاص. وقد تقوم المصارف التجارية بسحب موافقاتها على منح القروض، مما يؤدي في الأخير إلى نقص استثمارات القطاع الخاص.

أما إذا لم تتخذ مثل هذه الإجراءات الخاصة بالسياسة النقدية، نظراً لظروف اقتصادية دولية، فإن نتيجة ذلك ستكون زيادة في الإنفاق العام وتوسيع حجم النقود وزيادة حجم الطلب كنتيجة حتمية لسياسة خلق الائتمان[1].

2-1-2 ـ قروض من المصارف التجارية:

أما إذا أمكن الحصول على القرض العام من المصارف التجارية، فإن المصرف المركزي غير مضطر إلى اتخاذ إجراءات نقدية بالخصوص.

فإذا كانت الاحتياطيات لدى المصارف قليلة ولا تتوفر لديها إمكانات إعادة خصم الأوراق التجارية لدى المصرف المركزي، فإن حجم الإقراض للقطاع الخاص سوف يتناقص. ولكن المعروف أن المصارف التجارية تفضل الاستثمارات الرابحة ولا تستثمر أموالها في سندات القطاع العام إلاّ كاحتياطي استثماري فقط.

---

(1) هاينز كولمز: مصدر سابق، ص 43.

أما إذا كانت لدى المصارف التجارية احتياطيات نقدية كافية، ولها الرغبة في توسيع استثماراتها بشراء سندات القرض العام، فإن من نتائج ذلك توسع كمية النقود في الاقتصاد الوطني.

أما في حالة قيام الدولة بطلب قرضٍ من المصرف المركزي مقابل اذونات الخزانة المحلية، ولم تتخذ أية إجراءات من قبل إدارة المصرف المركزي تهدف إلى خفض الاقتراض الخاص، فإن من نتائج زيادة الإنفاق العام - مع بقاء الإنفاق الخاص ثابتاً - هو زيادة السيولة النقدية لدى المصارف التجارية وتكوين فوائض احتياطية لديها. وهكذا تزداد قدرات المصارف على منح القروض (Credit potential). وعلى هذا الأساس أيضاً تزداد إمكانية المصارف في الاكتتاب في القرض العام. أضف إلى ذلك كله أن القطاع الخاص بجانب القطاع العام سوف يزيدان من استثماراتها المبنية على أساس طلب القروض[1].

3-1-2 - قروض من القطاع الخاص:

إن القطاع العام عادة لا يعلن عن المردود الاقتصادي لاستثماراته المختلفة كما يفعل القطاع الخاص. ولهذا تلجأ الدولة في حالة احتياجها للقرض العام إلى تقديم عروض مشجعة للأفراد والشركات الخاصة للاكتتاب في القرض العام. وأهم وسيلة هي تقديم أسعار فائدة مرتفعة نسبياً، بحيث إن الطلب على القروض العامة سيجد له سوقاً مناسبة. ونتيجة لارتفاع أسعار الفائدة للاقتراض العام، فإن طلب القطاع الخاص لمصادر التمويل سوف يتراجع.

فإذا تمكن القطاع العام من بيع سندات القرض لأفراد المجتمع، فإن إمكانية الاقتراض والاستثمار للقطاع الخاص سوف تتناقص، في حالة أن المصارف التجارية لا تتوفر لديها الاحتياطيات النقدية الكافية ولا تستطيع إعادة خصم الأوراق لدى المصرف المركزي. فشراء السندات من قبل القطاع الخاص يؤثر مباشرة على السيولة النقدية وقدرات المصارف الائتمانية[2].

---

(1) هاينز كولمز: مصدر سبق ذكره، ص 45.

(2) قارن خلق النقود/ خلق الائتمان، ومكرر الائتمان، صبحي تادرس قريصة: النقود والبنوك، مصدر سبق ذكره، ص 86.

2-2 ـ آثار القروض العامة الخارجية:

من أسباب طلب القروض الخارجية هو انخفاض المدخرات المحلية. وعند الحصول على القرض الخارجي تزداد الموارد المالية وتزداد معها القوة الشرائية وإمكانيات الاستيراد من الخارج (استيراد سلع استهلاكية أو سلع إنتاجية).

وتختلف الآثار الاقتصادية للقروض العامة الخارجية حسب طريقة استخدامها.

فإذا ما استخدمت القروض الخارجية في استيراد سلع استهلاكية (مواد غذائية)، فإن ذلك سيولد زيادة في كمية المعروض منها في الأسواق المحلية، مما يحدّ من ارتفاع الأسعار من جهة ويخفف من الأزمات التموينية من جهة ثانية. ولكن انخفاض الأسعار هذا سوف لن يشجع على زيادة الإنتاج المحلي[1].

إن حجم الاستهلاك المحلي سوف يزداد ولكن على حساب موارد أجنبية وليس محلية. لذا فإن المشكلة التي ستواجه الاقتصاد الوطني تتمثل في الالتزام بتحويل (استقطاع) جزء من الناتج المحلي لتسديد قيمة القرض الأصلية مع الفوائد للخارج.

وبما أن القرض قد استخدم في أغراض استهلاكية بحتة ولم ينتج عنه أي زيادات في الطاقات الإنتاجية للبلاد، فإن تسديد القرض مع الفوائد سيؤدي بالضرورة إلى نقص حقيقي للناتج المحلي ولسنوات طويلة. ولهذا السبب يحبذ تحريم القروض الخارجية المستخدمة لأغراض استهلاكية أو ما شابهها. ولا يسمح بطلب القروض الخارجية إلاّ في حالة زيادة حجم الصادرات المحلية وبشرط ألاّ تزيد قيمتها عن قيمة الصادرات[2].

أما إذا استخدمت القروض الخارجية في أغراض إنتاجية تنموية، فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة تكوين رأس المال والطاقات الإنتاجية المحلية وبالتالي زيادة

---

(1) هذه الآثار ظهرت فعلاً بعد حصول العديد من الدول النامية على مساعدات وقروض خارجية تتمثل في مواد غذائية.

(2) قارن عبدالكريم بركات: مصدر سابق، ص 496.

الإنتاج المحلي وعدد العاملين، وأخيراً زيادة الناتج المحلي الإجمالي (مكرر الاستثمار ومعجّل الاستثمار) بصورة أكبر، وخاصة إذا كانت تتوفر في الاقتصاد الوطني عناصر إنتاج غير موظفة بالكامل.

وفي حالة توفّر إمكانيات لتصدير الفائض من الناتج المحلي، فسوف يتحسن معها ميزان المدفوعات وتسهل حينئذ عملية تسديد القرض الخارجي مع الفوائد.

3 ـ الآثار الاقتصادية للقرض العام في النظم الاقتصادية المختلفة:

إن عملية طلب القروض العامة لها تأثيرات مباشرة وأخرى غير مباشرة على حجم الطلب من سلع وخدمات. والسؤال المطروح في هذا الجزء يتعلق بمدى استجابة الإنتاج لهذا الطلب النقدي المتزايد في الاقتصاديات المختلفة (الاقتصاد الرأسمالي والاقتصاد المخطط مركزياً):

3-1 ـ آثار القرض العام في الاقتصاد الرأسمالي:

إن آثار طلب القرض العام تختلف حسب مستوى التشغيل (التوظيف) لعناصر الإنتاج. وعلى هذا الأساس فإن المناقشة تتفرّع إلى جزئين:

3-1-1 ـ آثار القرض العام في اقتصاد غير كامل التوظيف لعناصر الإنتاج:

إذا كانت في الاقتصاد الوطني عناصر إنتاج عاطلة عن العمل وطاقات إنتاجية غير مستغلة بالكامل، فإن حدوث زيادة في الطلب النقدي عن طريق الدولة بسبب طلبها للقرض العام وإنفاقه، سيؤدي بالتالي ودون معوقات تذكر إلى زيادة الناتج المحلي من سلع وخدمات. وهكذا سيولد القرض العام الجديد سلعاً وخدمات جديدة بالمقابل.

3-1-2 ـ آثار القرض العام في اقتصاد كامل التشغيل لعناصر الإنتاج:

لنفترض أن في مثل هذا الاقتصاد تتحقق فعلاً الحرية الاقتصادية، حيث لا توجد قوانين خاصة بالإنتاج أو بالأسعار والأجور ولا يوجد تقنين للاستهلاك

وأن عناصر الإنتاج موظفة بـالكامـل. فإن أي زيـادة للقرض العـام ستؤدي إلى زيادة الدخل الإسمي وزيادة في مستويات الأسعار، في حالة أن القطاع الخاص لم يخـطط بعد ويقـرر تقليص استهلاكـه وزيـادة المـدخـرات أو تقليص الـطلب الاستثماري[1].

وبمـا أن طلب القرض العـام، لا يؤدي إلى تقليص طلب القـطاع الخـاص، فإن نتيجة ذلك ستكون ارتفاع مستويات الأسعار وزيادات في الدخل الإسمي. وهنـا تلعب الفترة الـزمنية لـردة الفعل **(time-lag)** الـواقعة بـين تكوين الـدخل الجـديـد للقـطاع الخـاص وبـين بـدء آثـار هـذا الـدخـل عـلى حجم الـطلب (الاستهـلاكي والاستثماري) والتـأثـيرات المتعـاقبـة عـلى المؤشرات الاقتصـاديـة المختلفة[2].

المنـطلق الأساسي للنمـوذج النظري، هـو أن جميع عنـاصر الإنتـاج مـوظفـة بالكامل قبل أن تقوم الدولـة بطلب قـروض عامـة جديـدة. أضف إلى ذلك أن الاقتصاد يتواجد في حالة من التوازن (أي أن المعروض من سلع وخدمات مقيّم بأسعار الفترة السابقة يتساوى مع مجموع قيمة الطلب الإجمالي)[3].

في الفترة الأولى لردة الفعل، من المحتمل أن تبقى مستـويات الأسعـار ثابتـة على ما كانت عليه في الفترة السابقـة. ولكن في الفترة الثـانية لـردة الفعل تـظهر أهميـة الطلب المـتزايد للقـطاع العام (بـدون أي تغيـير للطلب الخـاص). ويتم تمويل الطلب العام المتزايد عن طريق قروض عامة جديدة (نقود) تدخـل الدورة الاقتصادية. وهكذا يزداد الطلب النقدي مقـارنة بـالعرض عـلى أساس أسعـار الفترة السابقة. ومن نتائج ذلك ارتفاع الأسعار وارتفاع الدخل الإسمي للقطاع الخاص[4].

---

(1) هاينز كولز، مصدر سبق ذكره، ص 58.

(2) تختلف فترة ردة الفعل حسب الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للبلاد وخصوصاً فيما يتعلق بالاستهلاك والاستثمار. هاينز كولز: ص 59.

(3) طلب خاص زائداً طلب عام.

(4) هاينز كولز: ص 59.

وبما أن الطلب الفعلي للقطاع الخاص سوف يزداد أيضاً في الفترة الثالثة لردة الفعل (نتيجة لارتفاع الدخل الإسمي) فإن بمقدور الدولة شراء سلع وخدمات خلال الفترة الثانية لردة الفعل بواسطة القرض العام على حساب القطاع الخاص، ذلك لأن طلب القطاع الخاص ما زال مرتبطاً بالدخل المنخفض الذي كان يحصل عليه قبل بداية إنفاق القرض الجديد. أي أن القطاع العام سيكون على استعداد لشراء كميات كبيرة من سلع وخدمات ولكن بأسعار مرتفعة[1].

فإذا ما أراد القطاع العام في الفترة الثالثة طلب نفس الكميات التي اشتراها في الفترة الثانية، فإن ما تستطيع الدولة الحصول عليه من سلع وخدمات خلال الفترة الثالثة لردة الفعل سيكون أقل مما حصلت عليه في الفترة الثانية، ذلك لأن القطاع الخاص الذي حصل على دخل إسمي أكبر خلال الفترات السابقة، سيكون لديه طلب أكبر من السابق ويستطيع إشباع حاجاته لكن بأسعار مرتفعة جداً.

وبما أن عرض السلع والخدمات قليل المرونة (غير مرن) فإن ارتفاع الأسعار سيتواصل كنتيجة حتمية. وهكذا تخسر الدولة شيئاً من قوتها الشرائية، ولا تستطيع شراء/ الحصول على نفس طلبها الأول من حيث الكم والنوع. ولكن الدولة تستطيع الحفاظ على قوتها الشرائية في حالة قيامها بطلب قرض جديد لتمويل طلبها الأول (نفس المقدار ولكن بأسعار الفترة الثالثة المرتفعة). وفي مثل هذه الظروف الاقتصادية ستكون الزيادة في الأسعار وفي الدخول الإسمية خلال الفترة الثالثة أكبر مما كانت عليه قبل زيادة القروض العامة، وسيزداد الطلب الخاص في الفترة القادمة بقوة أكبر، مما يضطر الدولة إلى طلب قروض جديدة (توسع في القروض الإسمية) في حالة ضرورة حصول الدولة على نفس مقدار طلبها الأول[2].

وإذا ما أرادت الدولة زيادة حجم طلبها الأول من سلع وخدمات، فإن النتيجة ستكون أسوأ أثراً على الاقتصاد الوطني مع اشتداد حدة ظاهرة

(1) نفس المصدر السابق، ص 60.
(2) أي الحفاظ على حجم الطلب السابق من حيث الكمية والنوعية ولكن تدفع أكثر.

التضخم، حيث ترتفع الدخول الإسمية وترتفع معها الأسعار بصورة متواصلة. ونسبة التضخم هذه تتحدد بحجم طلب الدولة الذي يتم تمويله بواسطة القرض العام، وكذلك يتحدد بمدى زيادة الطلب الاستهلاكي والاستثماري الخاص وسرعة ردة الفعل بالنسبة للمتغيرات الاقتصادية الأخرى.

من هذا يستنتج أن آثار طلب القروض عن طريق خلق الائتمان ستكون وخيمة في الاقتصاد الموظف كلياً، في حالة الاستمرار في زيادة طلب القروض العامة. ولهذا السبب يفضل تمويل الطلب المتزايد للدولة أثناء الحرب بصورة أكبر عن طريق الضرائب وليس عن طريق القروض العامة (المزيفة)، بالرغم من أن الضرائب المرتفعة ستؤثر سلبياً على القدرات الإنتاجية[1].

2-3 ـ آثار طلب القروض العامة في الاقتصاد المخطط مركزياً:

في حالة قيام الدولة بإدارة الإنتاج وتوجيهه بصورة مباشرة وذلك عن طريق تحديد وتثبيت مستويات الأسعار والأجور وكذلك عن طريق تقنين الاستهلاك، فإن الآثار الاقتصادية لطلب الدولة للقروض العامة يمكن تأجيلها أو إبعادها مرحلياً. فمن الممكن تحديد الاستهلاك الخاص من سلع وخدمات إلى أدنى مستوى (الحد الأدنى للمعيشة) وذلك عن طريق الأوامر والعقوبات الصارمة من جهة أو تقنين كميات الاستهلاك من جهة ثانية. في مثل هذه الحالة سيكون الاستهلاك الخاص الثابت والمقنن مساوياً للحد الأدنى للمعيشة مقيّماً بالأسعار الثابتة أيضاً[2].

أما الاستثمار الخاص فسيكون منخفضاً إلى الحد الأدنى أيضاً، أي أنه مساوٍ لحجم الاستثمارات البديلة (تعويض ما استهلك من الأصول الثابتة فقط) ولا توجد استثمارات جديدة، وهذه الاستثمارات مقوّمة بالأسعار الثابتة أيضاً.

فإذا كان الاستهلاك والاستثمار الخاص ثابتين ومحددين مسبقاً، فإن الباقي من حجم الناتج المحلي الإجمالي سيكون من نصيب الدولة بالكامل. فإذا ما

(1) هاينز كولمز: ص 61،

(2) نفس المصدر ونفس الصفحة السابقة.

قيّمت حصة الدولة بالأسعار الثابتة أيضاً فسيحصل القطاع العام على أكبر إيرادات مالية ممكنة لتغطية نفقاته العامة.

إن عملية طلب القروض العامة تكون ذات مغزى في حالة أن متطلبات الدولة المالية لا يمكن تغطيتها بواسطة الإيرادات العامة (الضرائب غير المباشرة)[1]. وعندما يراد زيادة حجم طلب القطاع العام بمقدار أكبر من الفرق بين المتطلبات المالية وبين الإيرادات من الضرائب، فإن ذلك سوف لن يحقق للقطاع العام إمكانيات أكبر لشراء السلع والخدمات، ذلك لأن القطاع العام قد حدد مسبقاً بواسطة توزيعه للناتج المحلي الإجمالي ما خصص للقطاع العام وللقطاع الخاص[2].

فإذا كان لا بد من زيادة متطلبات الدولة المالية، فإن زيادة حصة القطاع العام من الناتج المحلي الإجمالي تصبح إلزامية وذلك إما عن طريق زيادة الناتج المحلي نفسه واستيلاء الدولة على هذه الزيادات بالكامل، أو بتجاوز الحد الأدنى لمعيشة أفراد المجتمع عن طريق استخدام القوة والإرهاب.

فإذا حاول القطاع العام تمويل نفقاته المتزايدة عن طريق خلق الائتمان (خلق النقود) (وليس عن طريق الاكتتاب الحر أو الإجباري لأفراد المجتمع)، فإن السيولة النقدية لدى المواطنين سوف تزداد، في حين أن هذه الزيادة لا يقابلها أي زيادة في السلع والخدمات المعروضة، مما يؤدي في النهاية إلى نشوء ظاهرة الطوابير والسوق السوداء، وما تسببه هذه الظاهرة من مشاكل اقتصادية ومضاعفات اجتماعية. علماً بأن هذه المشاكل ستتواصل حتى بعد انتهاء فترة تقنين الاستهلاك[3].

4 ـ الآثار الجانبية للتوسع في طلب القروض العامة[4]:

بالنظر لبعض الظروف السياسية، قد تضطر الدولة إلى أن تضع لها هدفاً

---

(1) حصة القطاع العام من الناتج المحلي تعتبر إيرادات (ضرائب غير مباشرة).

(2) هاينز كولمز: ص 62.

(3) المصدر أعلاه ونفس الصفحة.

(4) هاينز كولمز: مصدر سبق ذكره، ص ص 63-66.

تنوي تحقيقه يتمثل في الحصول على أكبر الكميات الممكنة من السلع والخدمات من جهة، وبأقل عبء ضريبي ممكن على أفراد المجتمع من جهة ثانية. وبالنظر لهذا التعارض الواضح بين الأهداف (أي تقديم أفضل الخدمات العامة كماً ونوعاً وبأقل عبء ضريبي)، فإنه لا يمكن تحقيق ذلك إلا بواسطة طلب قرض عام كبير الحجم.

ونتيجة للتوسع في طلب القروض العامة، ستظهر آثار جانبية اقتصادية واجتماعية لا تحمد عقباها، تتعارض أصلاً مع أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية الأخرى، كما سيتبين ذلك بالتفصيل في النقاط التالية:

1-4 ـ الآثار الجانبية الخاصة بالأزمات الاقتصادية والتنمية:

إن الآثار الجانبية الخاصة بالأزمات الاقتصادية والتنمية يمكن تصنيفها إلى قسمين:

1-1-4 ـ الآثار الاقتصادية لطلب القروض وإنفاقها:

نتيجة لطلب القروض العامة وإنفاقها، فإن أول الآثار الاقتصادية الجانبية للتوسع في طلب القروض العامة، هو ظاهرة التضخم النقدي وانخفاض القوة الشرائية للنقود.

ويمكن القضاء على ظاهرة التضخم النقدي هذه والناتجة عن إنفاق القرض العام في اقتصاد موظف بالكامل عن طريق الحد أو تقليص طلب القطاع الخاص بنفس الحجم الذي توسع فيه طلب القطاع العام. وهذا يتطلب تشجيع الادخار الخاص وضرورة مشاركة القطاع الخاص في الاكتتاب في سندات القرض العام، ذلك لأن اكتتاب الجمهور بالقرض العام هو أفضل وأسلم اقتصادياً من طلب القروض من المصرف المركزي (القرض المزيف) أو من المصارف التجارية الأخرى. علماً بأن اكتتاب الجمهور بسندات القرض العام يقلص من حجم الاستثمارات الخاصة.

ويمكن استخدام سياسات مالية خاصة بالقرض العام لتشجيع الجمهور على

الادخـار وتقليص الاستهلاك، والاكتتـاب في سندات القـرض العام، وخـاصة الاكتتاب في سندات طويلة الأجل.

وأول هذه الأدوات الخاصة بالسيـاسة المـالية، هـو عدم فـرض ضرائب على فوائد القـروض طويلة الأجـل، إذا ما تجـاوزت حداً معينـاً، واعتبار أن المبـالغ المدّخرة كنفقات خاصة تخصم من الدخل/ الإيراد الخـاضع للضريبـة. إن مثل هذه الطريقة تحثّ على زيادة الادخار.

أضف إلى ذلـك أن للدعـايـة والإعـلان أهميـة كبيرة في تشجيـع الادخـار والاكتتاب في القرض العام. كما أن طرح سندات متنوعة تصـدر بأسعـار مختلفة وآجـال وفـوائـد مختلفـة، وذات فـترات استحقـاق مختلفـة أيضـاً يشجّـع عـلى الاكتتاب. ولكن نتائـج هذه الـطريقة ليست إيجـابية دائـماً، خصوصـاً في حالـة انعـدام الثقة والاستقـرار في الاقتصاد الـوطني، فكلما كـان عـامـل الثقـة لـدى المشاريع الإنتاجية والخدمية قوياً بالسياسات المالية والنقدية وبالقرارات المدروسة والمنفـذة بصورة جـدية وحـدية (أي بـدون مناورات وخلل)، كـانت آثار هـذه السياسات أكثر مفعولاً. ولهذا فإن من واجبات القطاع العام الأساسيـة الحد من نزواته.

أما إذا كانت زيـادة الإنفاق العـام على حسـاب زيادة الإيـرادات العامـة من الضرائب والرسوم، فإن مثل هـذه السياسـة غير مـرغوب فيهـا أصلاً، لأن من نتائجها خفض الاستثمارات الخاصة والتهرب من دفع الضرائب.

ولكن الدولة قد تضطر إلى استخدام هذه السياسة، للحد من زيادة الـطلب الإجمالي والتخفيف من حدة ظاهرة التضخم[1].

وكـما ذكر في الصفحـات السابقـة، فإنـه في حـالـة ثبـات حجم المـدخـرات الخاصة، فإن زيادة اكتتاب الجمهور في سنـدات القرض العـام سوف تؤدي إلى تقليص حجم الاستثمارات الخاصـة، وذلك بسبب انخفـاض قدرات المصـارف التجـارية الائتـمانية عـلى منح القـروض ـ خصوصـاً في اتباع المصرف المـركـزي

(1) هاينز كولمز: ص 64.

لسياسة انكماشية ـ وهكذا يحصل القطاع الخاص على قروض أقل حجماً لتمويل مشاريعه الاستثمارية، كلما ازداد طلب القطاع العام على القروض.

يستنتج من ذلك بأنه يمكن تجنب آثار التضخم النقدي بواسطة تقليص حجم الاستثمارات الخاصة[1].

ولكن خفض حجم الاستثمار يظهر آثاراً جانبية سلبية تتعلق بالتنمية: فتقليص الاستثمارات الجديدة، أو عدم القيام بها، سيؤثر بالتالي على تكوين رأس المال، وبالتالي على النمو وحجم الطاقات الإنتاجية بصورة سلبية أيضاً. ويفضل تمويل الإنفاق العامة بواسطة الإيرادات العامة من الضرائب والرسوم وغيرها، ذلك لأن تقليص الاستثمارات الخاصة في حالة التمويل عن طريق طلب القروض العامة الحقيقية سيكون أكبر من التمويل بواسطة إيرادات الضرائب والرسوم كما هو مبيّن في المعادلة التالية[2]:

في حالة التوظيف الكامل لعناصر الإنتاج، فإن زيادة حجم طلب القطاع العام تعني نقصاً في الطلب الاستثماري والاستهلاكي للقطاع الخاص (ث + س)

△ ث + △ س = - △ ن ع.

△ الاستثمار الخاص + △ الاستهلاك الخاص = ناقص △ الإنفاق العام

أو: △ ث = - △ ن ع - △ س معادلة رقم (1)

أي أن الاستثمار الخاص = ناقص إنفاق عام وناقص استهلاك خاص. ففي حالة بقاء الميل الحدي للاستهلاك (م) ثابتاً ولم يتغير بواسطة طلب الدولة لمصادر التمويل، فإن تغيّر الاستهلاك (△ س) سوف يتأثر بواسطة تغيّر الدخل المتاح للأفراد.

إن تمويل الزيادة في الإنفاق العام (△ ن ع) بواسطة زيادة حجم إيرادات

(1) هاينز كولمز: ص 64.

(2) إن لزيادة حجم الضرائب سلبيات كثيرة أيضاً، خصوصاً إذا ارتفع العبء الضريبي وتجاوز الحدود المعقولة. فارن كولمز: ص ص 65-66.

الضرائب (△ ض)، تعني أن زيادة الضرائب مساوية للزيادة في الإنفاق العام (△ ض = △ ن ع). ولكن الدخل المتاح للأفراد سوف ينخفض بمقدار (△ ض)، وبالتالي فإن الاستهلاك الخاص سوف ينخفض بمقدار (△ ض × م). وهذا يعني أن تغيّر الاستهلاك يساوي الميل الحدي المتناقص مضروباً في زيادة مقدار الضرائب. وهو يساوي الميل الحدي للاستهلاك مضروباً في التغيّر الحاصل في الإنفاق العام[1]:

△ س = – م × △ ض = – م × △ ن ع

ونتيجة للحد من الاستهلاك وانخفاض حجم الاستثمار، يمكن استبدال المعادلة رقم (1) بالمعادلة رقم (2).

أي أن: △ ث = – (1 – م) × △ ن ع   معادلة رقم (2)[2]

وهذا يعني أن التغيّر في حجم الاستثمار = ناقص (واحد ناقص الميل الحدي للاستهلاك) مضروباً في الزيادة في الإنفاق العام.

فإذا تم تمويل الزيادة في حجم الإنفاق العام بواسطة طلب القروض من القطاع الخاص (مدخرات سابقة) وليس من المصرف المركزي (القروض المزيفة)، فإن ذلك سوف لا يؤدي إلى نقص الدخل المتاح للقطاع الخاص، كما هو الحال عند فرض الضرائب. وهكذا فإن الطلب الخاص سوف لا ينخفض أيضاً. أي أن التغيّر في الاستهلاك يساوي صفراً (△ س = صفر). وللحفاظ على المعادلة رقم (1)، فإن انخفاض الطلب الاستثماري للقطاع الخاص سيكون حسب المعادلة رقم (3) مساوياً للتغيّر في حجم الإنفاق العام.

△ ث = △ ن ع   معادلة رقم (3)

وعند مقارنة الجانب الأيمن للمعادلتين (2) و (3) يتبين بأن التمويل بواسطة

---

(1) مكرر الإنفاق العام أكبر من مكرر الضرائب بواحد صحيح. قارن أبو القاسم الطبولي وآخرون: أساسيات الاقتصاد، مصدر سبق ذكره، ص 252.

(2) القوس(1 – م)= الميل الحدي للادخار، حيث إن الميل الحدي للاستهلاك زائداً الميل الحدي للادخار = 1.

طلب القروض العامة سيؤدي إلى خفض الاستثمارات الخاصة بمقدار أكبر (م × Δ ن ع) مما لو كان التمويل بواسطة زيادة حصيلة الضرائب[1]، ذلك لأن:

- (1 - م) × Δ ن ع أكبر من - Δ ن ع

أما إذا كانت نتائج الزيادة في حصيلة الضرائب ذات آثار سلبية على حوافز العمل والإنتاج، فإن زيادة الإنفاق العام بواسطة طلب القروض ستكون هي الطريقة الأفضل.

إن المناقشات التي دارت في الصفحات السابقة، كانت على افتراض أن الاقتصاد الوطني يتواجد في حالة التوظيف الكامل لعناصر الإنتاج، فإذا كانت هذه الفرضية غير واقعية، أي أن الاقتصاد يعاني من وجود بطالة جزئية لعناصر الإنتاج، فإن طلب القروض من المصرف المركزي يصبح ضرورة لا بدّ منها، وذلك بهدف توسيع الطلب العام رغبة في إعادة التوازن الاقتصادي وزيادة حجم التوظيف لعناصر الإنتاج.

2-4 ـ الآثار الجانبية لسياسة التوزيع (توزيع الدخل):

إن للقروض العامة آثاراً جانبية كثيرة، منها ما يتعلق بصورة خاصة بتوزيع الدخل. فالضرائب والرسوم تؤخذ من قبل الدولة مقابل خدمة أو بدونها من جهة، في حين تدفع للمكتتبين بسندات القرض العام فوائد من جهة ثانية. أي أن الدولة تأخذ باليمين من جيب لتعطي بالشمال لجيب آخر.

لقد ذكر سابقاً أن لإنفاق الأموال (الإيرادات) المتحصّل عليها عن طريق القرض العام تأثيرات كثيرة خاصة بتوزيع الدخل والثروة، حيث تنتفع بعض الفئات والمجموعات من أفراد المجتمع التي شاركت في الاكتتاب بالقرض العام.

---

(1) على افتراض أن طلب الدولة للقروض العامة لا يؤدي إلى تغيّر حجم الاستهلاك للقطاع الخاص.

وإذا كانت زيادة إيرادات الضرائب عن طريق زيادة السعر الضريبي (التعريفة الضريبية) أو عن طريق فرض ضرائب جديدة يمكن التأثير بها مباشرة على توزيع الدخل الصافي للأفراد، فإن طلب القروض العامة، بغض النظر عن مصدر التمويل (مصارف أو قطاع خاص) لا يحدث أي تغييرات تتعلق بتوزيع الدخل، ذلك لأن التوزيع الحالي يبقى ثابتاً، ولكن إنفاق إيرادات القرض العام له آثار على توزيع الدخل، وهذه الآثار يمكن مناقشتها في النقاط التالية:

1-2-4 ـ التأثيرات على الأسواق المختلفة للسلع والخدمات:

إن طلب القروض العامة من القطاع الخاص، يفترض أن يؤدي إلى تقليص حجم الطلب الخاص بنفس المقدار. في مثل هذه الحالة لا يمكن أن تحدث زيادة في حجم الطلب الإجمالي، لأن الطلب المتزايد للقطاع العام يساوي الطلب الخاص المتناقص.

وتجدر الإشارة إلى أن طلب القطاع العام يختلف من حيث النوع عن طلب القطاع الخاص، ذلك لأن الطلب المتزايد للقطاع العام سيكون كبيراً في بعض الأسواق، وصغيراً في أسواق أخرى. ونتيجة لذلك تنتفع بعض الأسواق من زيادة طلب القطاع العام وأسواق أخرى تتضرر من نقص الطلب الخاص[1]. وهذا الاختلاف، يؤثر بصورة غير مباشرة على مستويات الأسعار والدخل في الأسواق المختلفة.

فالأسواق التي تنتفع من زيادة طلب القطاع العام، تستطيع زيادة مبيعاتها وأرباحها. وهكذا يحدث خلل في توزيع الدخل بالنسبة للمشاريع الإنتاجية والخدمية.

---

(1) إن توقعات المشاريع الخاصة ستكون إيجابية في قيام القطاع العام بطلب القروض العامة، وذلك نتيجة للعلاقات والثقة المتبادلة بين القطاعين. ومن واجبات القطاع العام هنا تحديد وتوضيح أهدافه الاقتصادية والمالية، وأن يقدم شرحاً للقطاع الخاص، وخاصة فيما يتعلق بالوسائل المراد استخدامها وصولاً إلى الأهداف المنشودة.

فإذا ازداد الطلب على الخدمات، فإن الأجور (الحصص/ المكافآت) سوف تزداد، بينما إذا ازداد الطلب على السلع فإن أرباح المشاريع الإنتاجية تزداد بصورة أكبر، ومعها بنسبة أقل الأجور والمرتبات. وهكذا ينشأ نوع من انعدام العدالة في توزيع الدخل.

2-2-4 ـ التأثير على توزيع الدخل بين فئات المجتمع:

إن الآثار الاقتصادية التي ذكرت في النقطة السابقة ستظهر أيضاً في حالة قيام القطاع العام بطلب القروض وإنفاقها، حتى بدون تقليص يذكر لحجم الطلب الخاص في نفس الوقت (أي عكس الفرضية في النقطة السابقة). في مثل هذه الحالة يتم التمويل عن طريق خلق القروض/ النقود، مما يؤدي إلى حدوث زيادات كبيرة في حجم الطلب الإجمالي. وهكذا يزداد الدخل الإسمي لبعض فئات المجتمع بسبب زيادة طلب القطاع العام. ولكن هذه الزيادة لا يقابلها تقليص في دخول فئات أخرى.

فإذا ازداد طلب القطاع العام على الخدمات فإن أصحاب المشاريع الخدمية سيحصلون على دخول مرتفعة نسبياً مقارنة بأصحاب المشاريع الإنتاجية. وبالعكس إذا ازداد الطلب على السلع فإن أصحاب المشاريع الإنتاجية سيحصلون على دخول أكبر من الزيادات التي تحصل بالنسبة للأجور والمرتبات[1].

3-4 ـ التأثيرات الاقتصادية لخدمة الدين (القرض):

المقصود بخدمة الدين (القرض) هو تسديد قيمة القرض الأصلية مع الفوائد. ولهذا فإن لخدمة الدين تأثيرات اقتصادية تتعلق بتوزيع الدخل.

ففي حالة طلب القروض العامة من القطاع الخاص، فإن خدمة الدين عن طريق فرض الضرائب والرسوم ستؤدي إلى انخفاض الدخول الخاصة لبعض

(1) هاينز كولمز: ص 70.

أفـراد المجتمع بسبب زيـادة الأعباء الضريبيـة عليهـم، بينما يـزداد دخـل فئـات أخرى في المجتمع، من الـذين اكتتبوا في سنـدات القرض العـام. وهكذا يتـأثر الدخل الخاص سلباً أو إيجاباً، حسب انتماء الفرد إلى هـاتين الفئتـين، ذلك لأن دافعي الضرائب والرسوم هم ليسـوا أنفسهم المنتفعين من الفـوائد التي تـدفعها الدولة لهم مقابل الاكتتاب بالقرض العام.

إن اكتتـاب القطاع الخـاص في أي نوع من السنـدات ذات المـردود الإيجـابي (فوائد) تعطي لحامـل السند زيـادة في الدخـل. فإذا زاد حجم الاستثـمارات في السندات العامة فإن دخل أصحاب السندات سوف يزداد تبعاً لـذلك. وهكـذا يحـدث خلل في توزيـع الدخـل حيث إن أصحاب المـدخرات سيحصلون عـلى دخـل إضافي (فـوائد) بعكس ذوي الـدخل المنخفض. ومن الممكن أن يحـدث مثل هذا التطور الاقتصادي بـدون آثار تضخميـة نقديـة في حالـة زيادة النـاتج المحلي الحقيقي بنفس النسبة المئوية[1].

وهذا التوزيع غير العادل له آثار حقيقية عـلى الطلب الإجمـالي، حيث توجـد فئـات من أفراد المجتمـع تخسر جزءاً من دخلهـا نتيجة لفـرض ضرائب ورسوم متزايدة لتسديد قيمة القرض مع الفوائد (الآثار السلبية). بينما توجد مجمـوعات أخرى من أفراد المجتمع يزداد دخلها الخاص نتيجة حصولهـا على قيمـة القرض الأصليـة زائداً الفـوائد (الآثـار الإيجابيـة). وهكذا ستكـون الآثار الاقتصـاديـة كالآتي:

- بـالنظر لاختـلاف فئات المجتمـع من حيث ميلها الاستهـلاكي فإن حجم الطلب سوف يتأثر حتماً.

- إن حجم الاستثـمار سوف يتـأثـر هـو الآخـر نتيجـة لهـذا الخلل في حجم الاستهلاك من جهة، والمدخرات من جهة ثانية.

- إن هيكـل الطلب الخـاص (بنية الـطلب) سيتأثـر هو الآخـر نتيجـة لهـذا التوزيع، حيث يختلف الطلب على السلع والخدمات بالنسبة لكل فئة أو مجموعة

(1) قارن هاينز كولمز: مصدر سبق ذكره، ص 70. و 71.

من أفراد المجتمع. وبسبب خدمة الدين (القرض) بواسطة زيادة حصيلة الضرائب والرسوم، فإن حجم ما يستقطع من القطاع الخاص على شكل ضرائب ورسوم سيكون مساوياً لما تحصل عليه فئات أخرى من دخول إضافية (فوائد القروض). وهكذا فإن التأثيرات على إجمالي الطلب ستكون قليلة. ولكن هذه التأثيرات قد تظهر بشكل واضح في بعض الأسواق فقط.

أما بالنسبة للتأثيرات على حجم الاستثمارات، فإنه في حالة قيام الدولة بخدمة الدين (القرض) المتحصّل عليه من القطاع الخاص بواسطة قرض جديد يطلب من الجهاز المصرفي، فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة حجم الطلب الإجمالي (مكرر/ مضاعف الاستثمار)، في حالة عدم خفض القروض الممنوحة للقطاع الخاص.

وبالعكس تماماً ستكون التأثيرات الاقتصادية في حالة خدمة الدين (القرض) باستخدام حصيلة الضرائب والرسوم لتسديد قروض المصرف المركزي[1].

كما وتختلف التأثيرات الاقتصادية لخدمة الدين حسب أوجه صرف إيرادات القرض العام بين الاستهلاك والاستثمار:

- ففي حالة إنفاق إيرادات القرض العام في تمويل الاستثمارات العامة الإنتاجية التي تساهم في تنمية الطاقات الإنتاجية للاقتصاد الوطني - بالإضافة إلى الإنفاق العام في القطاعات الخدمية - فإن ذلك يؤدي الى نمو حقيقي للناتج المحلي الإجمالي، بالرغم من أن بعض المستثمرين من القطاع الخاص يتوقفون عن الاستثمار بسبب التضخم النقدي المتواصل.

ومن المحتمل أن تكون الزيادات المئوية للناتج المحلي وبالتالي زيادة الدخل مرتفعة نسبياً وتزيد عن المقدار الذي ازداد به دخل المستثمرين في سندات القرض العام، وهذا النمو للناتج المحلي سيؤدي - مع بقاء النظام الضريبي ثابتاً - إلى زيادة حجم الإيرادات من الضرائب، وبالتالي يمكن تمويل خدمة الدين عن طريق إيرادات الميزانية العامة.

---

(1) هاينز كولمز: مصدر سبق ذكره، ص 67.

- أما في حالة صرف إيرادات القرض العام في أغراض استهلاكية بحتة، فإن أوجه الصرف هذه ستعيق حركة التطور الاقتصادي، لأنه مع زيادة النسبة المئوية للاستهلاك تتلاشى وتنعدم آثار الإنفاق العام بسرعة[1].

فإذا كان الهدف الأساسي هو الحفاظ على توزيع الدخل الحالي، فيمكن تغيير النظام الضريبي فقط، بحيث تبقى النسب السابقة للدخول ثابتة، وذلك باستقطاع جزء أكبر من دخل حملة سندات القرض العام. وهكذا ستكون النسبة المئوية لنمو الدخول الصافية لحملة السندات مساوية تماماً للنسبة المئوية لنمو الدخل الإسمي الصافي لفئات المجتمع الأخرى. وهكذا يمكن استخدام الضرائب لتجنب ظاهرة التضخم النقدي، أو التخفيف من حدتها على الأقل وكذلك وبنفس الوقت خدمة الدين بواسطة الإيرادات الضريبية، ولكن عملية فرض الضرائب على حملة السندات فقط تعتبر غير عادلة، إذ يعاقب المدّخر مقارنة بالمسرف والمبذر. أضف إلى ذلك أن ذوي الدخول المتوسطة ممن يستثمرون مدخراتهم، سوف يتضررون بالضرائب المفروضة على دخولهم. وأن مبدأ العدالة في فرض الضرائب يتحقق عند استخدام الضرائب التصاعدية الإضافية على أصحاب الدخول المرتفعة، من الذين هم أكثر مقدرة على الادخار والاستثمار في سندات القرض العام، والاستفادة من الدخل الإضافي الناتج من فوائد القرض العام[2].

وتجدر الملاحظة أن زيادة العبء الضريبي لا تؤثر على ذوي الدخول من الذين ساهموا في الماضي في الاكتتاب في القرض العام فحسب، بل على جميع فئات المجتمع. وقد يحدث أحياناً أن يتضرر أصحاب المشاريع الجديدة الناشئة بالعبء الضريبي، في حين أن مؤازرتهم وتعضيدهم تعتبر من أساسيات واجبات القطاع العام، إذ إنهم أحوج إلى المساعدة من أصحاب المصالح القدامى، الذين لا يتأثرون بالعبء الضريبي لأن إيراداتهم من فوائد السندات تعادل مقدار الضرائب أو تزيد.

---

(1) قارن مكرر/ مضاعف الاستثمار، الفصل الثالث من الباب الثالث.

(2) هاينز كولمز: ص 72.

4-4 ـ زيادة أعباء الميزانية العامة:

إن التوسع في طلب القروض العامة، يعني تخصيصاً مسبقاً لموارد مالية أكبر من نفقات الدولة الجارية لتسديد أقساط القرض مع الفوائد. وهذا التخصيص يحد من حرية التصرف والتخطيط السليم لمشروع الميزانية العامة.

ونتيجة لذلك يصبح التنافس بين النفقات الاجتماعية والنفقات الاستثمارية الأخرى على أشده، مما يؤثر بالتالي سلبياً على المرونة المطلوبة عند إعداد الميزانية، ويؤثر في إعاقة تحقيق أهداف السياسات المالية.

وتجدر الإشارة، أنه في حالة ارتفاع حجم الفوائد الواجب دفعها لحملة السندات فإن أنواع النفقات العامة سوف لن تتأثّر كثيراً، حيث يمكن تمويل الفوائد عن طريق زيادة إيرادات الضرائب بنفس الحجم.

وهكذا تخضع الدخول المرتفعة للقطاع الخاص لعبء ضريبي أكبر، مما يؤثر إيجابياً أحياناً على الاقتصاد الوطني. ولكن زيادة العبء الضريبي ستؤدي إلى زيادة المعارضة السياسية والهروب من دفع الضرائب. أضف إلى ذلك فإن الجزء الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي يمر عبر خزانة الدولة، مما يستوجب زيادة النفقات الإدارية وزيادة الكادر الوظيفي، ويؤدي بالتالي إلى انخفاض الإنتاجية في الاقتصاد الوطني.

5-4 ـ أهمية التوسع في طلب القروض على التنمية الاقتصادية:

في حالة التوسع في طلب القروض بصورة مستمرة بهدف تشجيع الإنتاج وزيادة الطاقات الإنتاجية وبالتالي أيضاً زيادة حجم العمالة، فإن جميع الحجج المعارضة لطلب القروض العامة سوف تسقط. ذلك لأن إنفاق هذه القروض بصورة اقتصادية (عقلانية) سوف يؤدي إلى قيام مشاريع اقتصادية واجتماعية ستكون في المستقبل الأساس للقوة المالية للدولة. وعلى هذا الأساس ينمو الدخل والناتج المحلي الإجمالي وبالتالي تزداد الإيرادات لتسديد القرض مع الفوائد (خدمة الدين).

ويمكن التأكد من ذلك على أساس الاستنتاج الذي وضعه الأستاذ دومار

كالآتي[1]: «إن طلب القروض العامة بصورة مستمرة سنوياً، بنسبة ضئيلة وثابتة من الناتج المحلي، يؤدي إلى زيادة الناتج المحلي. وستكون هذه الزيـادة أكبر من زيادة صافي القرض».

فإذا كانت:

ق = مجموع القروض العامة؛
د = إجمالي الناتج المحلي؛
ك = صافي القروض المطلوبة الجارية؛
ر = نسبة الزيادة في الناتج المحلي؛
س =سعر الفائدة على القروض:

فـإن العلاقـة بين ق وبـين د ستصل مـع مـرور الـزمن إلى العـلاقـة بـين ك وبين ر: $\frac{ق}{د} \leftarrow \frac{ك}{ر}$

فإذا كان سعر الفائدة على القروض العامة يساوي س % فإن عبء الفوائد على الناتج المحلي ستصل بناءً على ذلك إلى :

$$\frac{ك}{ر} \times س \%$$

فإذا كان حجم القروض الصافية المطلوبة يشكل نسبة 1% من حجم الناتـج المحلي الإجمالي ونسبة النمو السنوية للناتج المحلي 4%، فإن العلاقة بين القرض العام والناتج المحلي تساوي $\frac{1}{4}$.

فإذا كان سعر الفائدة على القروض 3% فإن عبء الفوائد على الناتج المحلي سيكون بنسبة $\frac{3}{4}$% من الناتج المحلي الإجمالي تدفع كفوائد لحملة السندات[2].

(1) هاينز كولمز: مصدر سابق، ص 75..

(2) $\frac{1}{100} : \frac{4}{100} \times \frac{3}{100} = \frac{3}{4}\%$

الفصل الثالث

إدارة القرض العام

بالنظر لأهمية القرض العام، كأحد أدوات السياسات الاقتصادية، فقد أصبحت إدارة القرض العام مؤسسة بحد ذاتها. فالقروض العامة يجب تسديدها بالكامل أو على شكل أقساط في مواعيد استحقاقها المحددة لها. وإذا تأخر المقترض عن موعد الدفع المحدد فرضت عليه غرامات تأخير (Penalty of delay) وخصوصاً بالنسبة إلى القروض الخارجية.

فإذا ما واجهت الدولة في الأمد القصير بعض الظروف الاقتصادية الصعبة والناتجة عن بعض المتغيرات الاقتصادية، وذلك قبيل موعد استحقاق سداد القروض، وقبل أن تبدأ المشاريع الجديدة في الإنتاج بكل طاقاتها، فإنه من الصعب على الدولة تسديد أقساط القرض مع الفوائد. وتضطر الدولة حينذاك إلى طلب قروض جديدة من أجل تسديد القرض السابق.

كما قد تتجمع مواعيد استحقاق أقساط وفوائد أكثر من قرض واحد في فترة قصيرة نتيجة عدم التنسيق المسبق في آجال السداد، مما يجعل البلاد في مواجهة مشاكل خطيرة وخصوصاً فيما يتعلق بتسديد القروض الخارجية.

واحتساباً لكل هذه المشاكل فقد أصبحت نظرية إدارة الدين (جدولة الدين) من المواضيع الاقتصادية الحديثة ذات الأهمية المحلية والدولية.

والموضوع الأساسي لإدارة الدين هو كيفية إيجاد البدائل الأفضل، أي كيفية

تغيير وإعادة هيكلة (بنية) القرض العام، وخصوصاً فيما يتعلق بالنقاط الآتية:

- إعادة هيكلة المقرضين (الدائنين).
- إعادة هيكلة فترات الاستحقاق.
- إعادة هيكلة أسعار الفائدة على القروض العامة.

ونتيجة لإعادة هيكلة النقاط المذكورة أعلاه فقد تترتب آثار كثيرة على السيولة النقدية وعلى الطلب النقدي الإجمالي، وهذا ما ستتم مناقشته في النقاط التالية[1]:

1 ـ إعادة هيكلة المقرضين (الدائنين):

إن الآثار الخاصة بهذه النقطة سبق وأن نوقشت باستفاضة في الصفحات السابقة من الفصل السابق (فقرة 2 اختلاف الآثار الاقتصادية حسب مصادر تمويل القرض). وعموماً فإن الآثار الاقتصادية لإعادة هيكلة المقرضين وتغيير مصدر تمويل القرض العام بمصدر آخر، ستكون ذات صفة انكماشية، كما هو موضح أدناه:

أ - تبديل مصدر تمويل القرض العام من المصرف المركزي إلى الأفراد، أي نقل اذونات الخزانة وسندات القرض العام من المصرف المركزي إلى القطاع الخاص.

ب - تبديل مصدر تمويل القرض العام من الجهاز المصرفي إلى القطاع الخاص.

جـ - تبديل مصدر تمويل القرض العام من المصرف المركزي إلى المصارف التجارية.

في حالة قيام الدولة بإعادة هيكلة القروض العامة من حيث مصدر القرض بصورة عكسية لما جاء في النقاط المذكورة أعلاه، فإن الآثار الاقتصادية ستكون توسعية (تضخمية)، كما سيأتي ذكر ذلك بالتفصيل:

---

(1) هاينز كولمز: ص ص 48-52.

1-1 ـ تحويل القرض (السندات) من المصرف المركزي إلى القطاع الخاص:

في حالة اكتتاب أفراد المجتمع بسندات القرض العام، فإنه بالإمكان تسديد القروض السابقة المتحصّل عليها من قبل المصرف المركزي. ومن نتائج ذلك أن القرض السابق (القرض المزيف) سيستبدل بقرض حقيقي. ومن الآثار الاقتصادية لإعادة الهيكلة هذه، فإن حجم النقود الخاص بالمصرف المركزي سوف يتقلص. أضف إلى ذلك أن الأفراد عند اكتتابهم بسندات القرض سوف يسحبون مدخراتهم من لدن المصارف التجارية، وهكذا يتقلص الاحتياطي النقدي لدى المصارف أيضاً. وبالتالي تتأثر قدرات المصارف الائتمانية سلباً. والآثار الاقتصادية ستكون عكسية تماماً في حالة قيام الدولة بسحب سندات القرض من الأفراد وتسديد قيمتها مع الفوائد، بواسطة طلب قروض جديدة من المصرف المركزي.

2-1 ـ تحويل القرض العام من المصارف التجارية إلى الأفراد:

في حالة قيام الدولة ببيع سندات القرض العام للقطاع الخاص بهدف تسديد قروض سابقة حصلت عليها من الجهاز المصرفي، فإن كمية النقود (الحسابات الجارية للقطاع الخاص) سوف تتقلص، مما له تأثير سلبي على قدرات المصارف الائتمانية وسيولتها النقدية[1].

وإن الآثار الاقتصادية ستكون عكس ما جاء ذكره، في حالة قيام الدولة بسحب سندات القرض العام من القطاع الخاص وتسديد قيمتها مع الفوائد بواسطة قرض جديد من الجهاز المصرفي، حيث تزداد السيولة النقدية للمصارف (الحسابات الجارية للقطاع الخاص).

---

(1) عادة ما تحتفظ المصارف باحتياطي نقدي (احتياطيات خاصة بسياسة الاحتياطي التي يتبعها المصرف المركزي) وباستطاعة المصارف في حالة عدم تدخل المصرف المركزي أن تمنح قروضاً أكبر للقطاع الخاص.

3-1 ـ تحويل القرض العام من المصرف المركزي إلى الجهاز المصرفي:

إذا أمكن الحصول على قرض من الجهاز المصرفي بهدف تسديد قرض سابق لدى المصرف المركزي، فإن كمية النقود لدى المصرف المركزي وكذلك الحسابات الجارية لدى المصارف التجارية ستبقى ثابتة، ولكن احتياطيات المصارف التجارية وقدرتها الائتمانية على منح القروض للقطاع الخاص سوف تنخفض. ويمكن تحديد نفس الهدف، في حالة اتباع المصرف المركزي لسياسة السوق المفتوحة.

وستكون الآثار الاقتصادية عكس ما جاء ذكره في حالة حصول الدولة على قرض من المصرف المركزي، بهدف تسديد قرض سابق منحته المصارف التجارية. حيث تتوسع قدرات المصارف الائتمانية والسيولة النقدية لديها.

2 ـ إعادة هيكلة فترة الاستحقاق:

إن لفترة الاستحقاق علاقة وثيقة بمصادر التمويل للقروض العامة، ذلك لأن المستثمرين من القطاع الخاص يفضلون أنواعاً محددة من الاستثمارات النقدية[1]، والتي تلعب فيها فترة الاستحقاق دوراً أساسياً، بالإضافة إلى عوامل اقتصادية أخرى مثل سعر الفائدة، سعر بيع السند عند الإصدار[2]، كيفية تسديد قيمة السند الأصلية مع الفوائد، إمكانية بيع السندات في السوق المالية (البورصة)، وإمكانية تسييل السندات في أي وقت بدون خسارة.

وبإمكان إدارة القرض العام أن تعمل لتحقيق الأهداف التالية:

- تقصير متوسط فترة السندات العامة وذلك عن طريق استبدال سندات طويلة الأجل بأخرى قصيرة الأجل. ومن نتائج هذه العملية حدوث آثار

---

(1) القطاع الخاص يفضل الاستثمار في سندات طويلة الأجل، بينما المصارف التجارية تفضل الاستثمار في سندات قصيرة الأجل. والشعوب تختلف من ناحية مدى تجاربها مع الأزمات الاقتصادية التي مرت بها وخصوصاً مع البطالة أو التضخم.

(2) يباع السند بقيمة أقل من السعر الإسمي المكتوب أصلاً، بهدف تشجيع الأفراد على الاكتتاب. وهذا يعني زيادة الفوائد (under writting).

توسعية تضخمية في الاقتصاد الوطني[1]. بينما تؤدي عملية إطالة متوسط فترة الاستحقاق للسندات واستبدال سندات قصيرة الأجل بأخرى طويلة الأجل إلى حدوث آثار انكماشية في الاقتصاد الوطني.

وتجدر الإشارة إلى أن الآثار الاقتصادية لهذه العمليات ستكون أشد وقعاً وتأثيراً، كلما كان حجم القروض العامة كبيراً، وكلما كان التغيير في متوسط فترة القرض العام أطول.

- التأثير على إمكانية منح القروض للقطاع الخاص وذلك بتقليص فترة استحقاق القرض العام، حيث تتوفر الأموال في الأسواق المالية، وهكذا تزداد إمكانيات منح القروض للقطاع الخاص، لأن الدولة لا ترغب في طلب قروض لفترات طويلة. وهكذا فإن الآثار التوسعية في الاقتصاد الوطني ستكون هي الظاهرة السائدة، بينما في حالة إطالة متوسط الفترة المتبقية لاستحقاق القرض العام يحدث العكس تماماً.

- التأثير على السيولة النقدية، حيث إنه كلما كانت الفترة الباقية لاستحقاق السندات العامة أقصر، كانت السيولة لمثل هذه السندات عالية بالنسبة للمستثمرين، مما يجعل أصحاب السندات لا يحتفظون بأموال كبيرة لديهم من أجل تسيير معاملاتهم التجارية اليومية. والعكس صحيح في حالة إطالة متوسط الفترة المتبقية لاستحقاق السندات.

3 ـ إعادة هيكلة سعر الفائدة:

إن الأسواق المالية لا يمكن وصفها بأنها أسواق منافسة كاملة (حرة)، ولهذا السبب فإن أي تغيير في هيكلة فترة الاستحقاق سيؤثر بالتالي على هيكلة سعر الفائدة أيضاً. ولهذه التغييرات تأثير غير مباشر على حجم الطلب الإجمالي. ففي حالة تقصير فترة استحقاق السندات العامة، فإن أسعار الفائدة طويلة الأجل

---

(1) إن تغيير الفترة الزمنية المتبقية لاستحقاق السند تؤثر مباشرة على السيولة النقدية أولاً وإعادة هيكلة أسعار الفائدة ثانياً والقدرات الائتمانية للقطاع الخاص ثالثاً، قارن كولمز: ص ص 50-51.

سوف تنخفض مقارنة بأسعار الفائدة على القروض قصيرة الأجل. وبالعكس فإن إطالة فترة الاستحقاق للسند العام سوف تزيد من أسعار الفائدة طويلة الأجل وتقلل من سعر الفائدة على القروض قصيرة الأجل.

ومن نتائج هذه العمليات التأثير المباشر على سلوك المستثمرين، وخصوصاً أولئك الذين يتحسسون ويتأثرون بأي تقلّب في أسعار الفائدة.

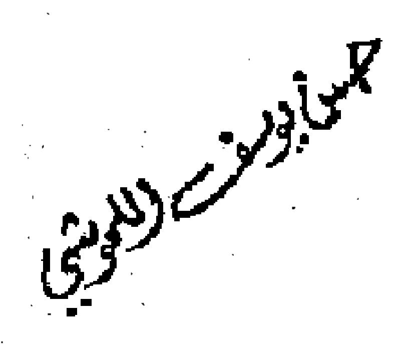
وبما أن الاستثمارات طويلة الأجل تتأثر كثيراً بتقلبات أسعار الفائدة، لذا فإن التغييرات في هيكلة أسعار الفائدة تعمل على تقليص الاستثمارات طويلة الأجل. بينما العكس صحيح بالنسبة للاستثمارات قصيرة الأجل (الاستثمار في زيادة حجم المخزون من السلع) والتي هي أكثر حساسية بأسعار الفائدة قصيرة الأجل.

وأخيراً فإن سياسة إدارة القرض العام تواجه تعارضاً وتناقضاً واضحين بين الأهداف الاقتصادية، وبين هدف الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وهدف تخفيض عبء الفوائد التي تدفع على القروض العامة.

فإذا كانت السياسات المالية والنقدية المتبعة تهدف إلى محاربة التضخم في البلاد، فإن ذلك يتطلب إطالة فترة استحقاق القرض العام. ولكن اتباع هذه السياسة يعني زيادة عبء تسديد القروض مع الفوائد بالنسبة للميزانيات العامة خلال السنوات المالية القادمة، ذلك لأن أسعار الفائدة ستكون مرتفعة مع طول فترة استحقاق القرض. وعلى هذا الأساس فإن من واجبات الدولة تخفيف هذا العبء مستقبلاً عن طريق تحويل القروض العامة وإعادة هيكلتها.

أما في مرحلة الفتور والكساد الاقتصادي، فإن السياسة الاقتصادية الواجب اتباعها من قبل إدارة القرض العام، هي تقصير فترة استحقاق القرض العام، حيث تتمتع الدولة بأسعار فائدة منخفضة يستفاد منها في المدى القصير. ولكن من المحتمل أن أسعار الفائدة قد ترتفع مرة ثانية، وهكذا سيزداد العبء المالي بالنسبة للدولة.

الفصل الرابع



القرض العام في النظام الاشتراكي الجماهيري في ليبيا

النظام الاقتصادي القائم في ليبيا هو نظام اشتراكي جماهيري حددت أسسه وأهدافه في الكتاب الأخضر، الذي نوقش في الباب الأول من هذا الكتاب[1].

وقد حرّم هذا النظام بعض النشاطات الاقتصادية بالنسبة للقطاع الخاص، وخصوصاً فيما يتعلق بطلب القروض العامة مقابل سندات (شهادات دين) يصدرها للبيع في الأسواق المالية من أجل جمع الأموال واستخدامها في التجارة والاستيراد.

ولم يسمح بطلب القروض العامة إلاّ لأمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة، وأمانات اللجان الشعبية للخزانة في البلديات المختلفة وذلك حسب القانون رقم 12 لسنة 1985 م والذي نص على الاستقلالية المالية لكل بلدية[2].

فإذا ما احتاجت أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة خلال السنة المالية إلى سيولة نقدية وذلك بسبب عدم كفاية مواردها المالية (الإيرادات العامة) أو التخصيصات المالية المحددة لها في الميزانية العامة لتلك السنة المالية، فإنها تضطر إلى مخاطبة مصرف ليبيا المركزي وطلب القروض منه[3]. ولكن بما أن مصرف

(1) أنظر المالية العامة في النظام الاشتراكي الجماهيري.

(2) قارن تصنيف القروض العامة حسب المقرض/ الدائن الجزء الثاني من الفصل الأول من الباب الخامس.

(3) أمانة الخزانة العامة لا تقترض إلا بحدود عوائدها المالية، مع ضمان تسديد هذه القروض =

ليبيا المركزي يعتبر جهة/ مؤسسة عامة تتمتع باستقلالية كاملة، مهمتها المحافظة على المال العام والاستقرار والنمو الاقتصادي، فهو لا يمنح القروض العامة لأمانة الخزانة إلاّ بضمانات. وهذه الضمانات تكون على شكل سندات (شهادات/ اذونات) يكتب فيها قيمة القرض وفترة الاستحقاق وسعر الفائدة وكيفية التسديد وفترة السماح إن وجدت.

وفي حالة عدم كفاية الموارد المالية (التخصيصات المالية في الميزانية العامة) بالنسبة للأمانات الشعبية العامة الأخرى أو للأمانات النوعية بالبلديات عن تسديد نفقاتها العامة المحددة لها، فلا يحق لها طلب القروض العامة من مصرف ليبيا المركزي مباشرة، ولكن عن طريق تقديم طلب إلى أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة (العامة أو النوعية)، والتي تبحث بدورها عن أسباب نقص الموارد ومقارنتها بالنفقات الفعلية ودراسة أوجه إنفاق القرض المطلوب مع الجهة المعنيّة. وبعد الموافقة تطلب أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة قرضاً من مصرف ليبيا المركزي مقابل سندات واذونات خزانة، في حالة عدم كفاية الموارد المالية لأمانة الخزانة من تقديم هذا القرض.

يستنتج من ذلك، أن النظام الاشتراكي الجماهيري، لا يسمح لأي جهة عامة أو خاصة بإصدار سندات (شهادات دين) إلا لأمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة. أما عملية طرح سندات القرض العام للبيع في الأسواق المالية أو للمواطنين فإنها غير موجودة أصلاً.

كما وتقوم أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة بتقديم سندات إلى مصرف ليبيا المركزي كضمانات للقروض الخارجية التي تمنحها الجماهيرية لبعض الدول النامية حسب اتفاقات مبرمة بين الطرفين. فالمصرف هو الذي يقدم القرض (بالعملة المحلية أو بالعملات الدولية) إذا ضمنت أمانة الخزانة استرجاع القرض مع الفوائد إن وجدت. وهكذا لا يتحمل مصرف ليبيا المركزي أي خسارة قد تحصل من جراء تقديم هذا القرض.

= والسلفيات في تاريخ استحقاقها بالكامل. وفي حالة عدم تمكن أمانة الخزانة من تسديد القروض، تبقى قيمة الدين على الأمانة إلى أن تتوفر لديها المبالغ المطلوبة منها.

وبالرجوع إلى ميزانيات مصرف ليبيا المركزي يتضح أن القروض العامة التي يمنحها المصرف لأمانة الخزانة نوعان:

1 ـ قروض وسلفيات الخزانة العامة:

ويطلق على هذه القروض والسلفيات اسم التسهيلات الائتمانية، وهي مطابقة تماماً لقروض الخزانة التي سبق وأن شرحت عند تصنيف أنواع القروض[1]. وقد يمنحها المصرف المركزي لأمانة الخزانة بدون سعر فائدة، أو بفائدة بسيطة وأحياناً بدون شروط.

ويمكن مناقشة تطور حجم هذا النوع من القروض على أساس البيانات المدرجة في الجدول (31):

ـ لقد بدأت أمانة الخزانة العامة بطلب هذه القروض والسلفيات من مصرف ليبيا المركزي لأول مرة عام 1971 م وكانت قيمة هذه التسهيلات تقدر بـ 567 ألف د. ل. وازدادت في السنة التالية (1972 م) إلى قيمة 4,0 مليون د. ل. (أي سبعة أضعاف قيمتها في السنة السابقة). وقد تكون أهداف ثورة الفاتح الاقتصادية والاجتماعية الطموحة سبباً في طلب هذه التسهيلات بعد ارتفاع عائدات النفط لأول مرة عام 1971 م[2].

ـ تضاعف حجم التسهيلات الائتمانية عام 1975 م حتى بلغت قيمتها 255,5 مليون د. ل. وهذه أكبر قيمة لها خلال الفترة 71-1981 م (الرقم القياسي = 450,6). وقد استطاعت أمانة الخزانة تخفيض حجم هذه الديون خلال الفترة الواقعة بين 76-1981 م، حيث انخفضت قيمة هذه السلفيات إلى 14,1 مليون د. ل. فقط (الرقم القياسي = 24,9).

ـ ونتيجة للنقص الحاد في عائدات النفط عامي 1981 م و 1982 م ازدادت قيمة التسهيلات الائتمانية المطلوبة من مصرف ليبيا المركزي أيضاً. وبقيت

---

(1) قارن تصنيف القروض العامة في الجزء الثاني من الفصل الأول من الباب الخامس.
(2) مناقشات الأخ الرائد عبدالسلام جلود مع شركات النفط الأجنبية عام 1971 م.

جدول (رقم 31)
القروض العامة في الجماهيرية
الممنوحة من قبل مصرف ليبيا المركزي لأمانة الخزانة
للسنوات 1969-1986 م

(ألف د. ل)

السنة	سندات وإذونات خزانة الجماهيرية	الرقم القياسي	قروض وسلفيات أمانة الخزانة العامة[1]	الرقم القياسي
1969	—	—	—	—
1970	—	—	—	—
71	—	—	567	100.0
72	—	—	4000	705.4
73	144344	100	54600	9629.6
74	264018	182,9	13000	2293.0
75	298741	206,9	255476	45057,5
76	489771	339,3	22326	3937,6
77	296771	205,6	22627	3990.6
78	1009032	699,0	23472	4139.7
79	1014148	702,6	20818	3671.6
80	301648	208,9	18316	3230.3
81	1155893	800,8	14097	2486.2
82	1256682	870,6	546972	96467,7
83	366290	253,8	544003	95944.0
84	506350	350,8	536000	94532.6
85	262174	181,6	536000	94532.6
86	120440	83,4		

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، النشرات الاقتصادية.
يناير ـ يوليو 1981.
يوليو ـ سبتمبر 1985.
يوليو ـ سبتمبر 1987.

---

(1) تسهيلات ائتمانية.

قيمتها مرتفعة طيلة السنوات 82-1985 م. علماً بأن أمانة الخزانة لم تستطع تقليص حجم هذه الديون كما حدث بالنسبة لسندات وإذونات خزانة الجماهيرية.

2 ـ قروض مقابل سندات واذونات خزانة الجماهيرية:

وهذه القروض يمنحها مصرف ليبيا المركزي لأمانة الخزانة مقابل سندات واذونات خزانة الجماهيرية. ويمكن مناقشة تطور حجم هذا النوع من القروض على أساس البيانات الواردة في الجدول (31).

ـ إن أول عملية لطلب القروض العامة مقابل سندات واذونات خزانة الجماهيرية كانت عام 1973 م، حيث بلغت قيمة السندات والاذونات 144,344 مليون د. ل. وازدادت قيمتها في السنة التالية 1974 م إلى 264,0 مليون د. ل. (نسبة الزيادة المئوية 82,9%). وقد تكون الزيادات في عائدات النفط بعد الارتفاع الكبير في أسعار النفط العالمية عام 1974 م واندلاع حرب رمضان نهاية عام 1973 م، من أسباب طلب هذه القروض العامة.

ـ واستمر هذا التصاعد السريع في قيمة السندات والاذونات خلال السنتين التاليتين 1975 م و 1976 م، وكانت الزيادات السنوية بنسبة مئوية مقدارها 13,2% و 63,7% خلال السنتين المذكورتين على التوالي.. ولكن قيمة السندات انخفضت في عام 1977 م وقاربت ما كانت عليه عام 1975 م (أي 296,7 مليون د. ل.).

ـ تجاوزت قيمة السندات واذونات خزانة الجماهيرية لأول مرة حد المليار دينار (ألف مليون) عامي 1978 و 1979 م، وكانت قيمتها تماثل سبعة أضعاف ما كانت عليه عام 1973 م. وقد يكون التوجّه الاقتصادي الجديد في الجماهيرية (إلغاء قطاع التجارة والخدمات الخاصة وزحف المنتجين على المنشآت والمصانع)، سبباً في زيادة طلب القروض هذه. وقد استطاعت أمانة الخزانة تقليص حجم هذه الديون في السنة التالية 1980 م إلى الثلث فقط (301,6 مليون د. ل.) (الرقم القياسي = 208,9).

وفي هذه السنة بالذات وصلت عائدات النفط وكذلك حجم الناتج المحلي الذروة[1].

- وبعد انخفاض أسعار النفط العالمية وتناقص حجم الصادرات النفطية عامي 1981 م و 1982 م، قفزت قيمة السندات والاذونات إلى أرقام عالية نسبياً مقارنة بالسنوات السابقة، حيث بلغت قيمتها 1155,9 مليون د. ل. و 1256,6 مليون د. ل. خلال السنتين المذكورتين على التوالي. وهذه القيم تماثل أكثر من ثمانية أضعاف ما كانت عليه قيمة السندات عام 1973 م.

- لقد استطاعت أمانة الخزانة تقليص ما عليها من ديون مقابل سندات واذونات في السنوات المالية التالية 83-1985 م بعد التحسن الذي طرأ على أسعار وعائدات النفط. ولأول مرة تنخفض قيمة السندات واذونات خزانة الجماهيرية عام 1986 م، حيث نقصت قيمتها إلى 120,4 مليون د. ل. أي بنسبة 83,4% فقط من قيمتها في سنة الأساس.

من هذا كله يستنتج أن القرض العام مقابل سندات واذونات الخزانة يعتبر اليوم أحد المصادر الهامة للإيرادات العامة في الجماهيرية. وقد أمكن تسديد هذه القروض بواسطة الإيرادات المختلفة لخزانة الدولة.

والجدير بالملاحظة أنه طبقاً لقانون تنظيم المصارف بالجماهيرية، فإن أرباح مصرف ليبيا المركزي يخصص جزءاً منها كإيراد للخزانة العامة. وقد بلغت قيمة هذه الأرباح عن السنة المنتهية في 1986/12/31 م 285,6 مليون د. ل. وقد آل هذا المبلغ إلى خزانة المجتمع. أضف إلى ذلك، فإن دعم الميزانية العامة المباشر بواسطة عائدات النفط، وما تسدده الأمانات والجهات العامة على مختلف المستويات من مواردها إلى أمانة الخزانة، يسهّل ويمكّن أمانة الخزانة من تسديد ديونها قِبَل مصرف ليبيا المركزي.

(1) قارن جدول 24 في هذا الكتاب.

المراجع

أولاً ـ الكتب والبحوث العلمية:

1 ـ أبو القاسم الطبولي، وآخرون: **أساسيات الاقتصاد**، طبعة أولى، جامعة قاريونس، بنغازي، 1980 م. وطبعة ثانية، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، 1982 م.

2 ـ إبراهيم دسوقي أباظة وعبدالعزيز غانم: **تاريخ الفكر السياسي**، بيروت، 1973 م.

3 ـ الطاهر الهادي الجهيمي: **أثر البترول على الدخل القومي في ليبيا**، مكتبة الخراز، بنغازي، 1969 م.

4 ـ أنتوني سامبسون: **الشقيقات السبع، شركات البترول والعالم الذي صنعته**، منشورات معهد الإنماء العربي، فرع لبنان، بيروت، 1976 م.

5 ـ جواد هاشم وآخرون: **تقييم النمو الاقتصادي في العراق 1950-1970 م**، الجزء الأول، منشورات وزارة التخطيط، بغداد، بلا سنة إصدار.

6 ـ جواد هاشم وعثمان زيد: **العلم والتكنولوجيا والتنمية الصناعية**، وزارة التخطيط، بغداد، 1974 م.

7 ـ خالد الشاوي: **نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي**، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، 1975.

8 ـ سلوى علي سليمان: **السياسة الاقتصادية، دراسات في الاقتصاد التطبيقي -1-**، وكالة المطبوعات، الكويت، 1973 م.

9 ـ صالح حفيظ الميهوب: **مفهوم وأهمية الإنتاج في المجتمع الجماهيري**، بحث ألقي في الندوة العالمية حول فكر معمر القذافي، الكتاب الأخضر.

10 ـ صالح حفيظ الميهوب: **التخطيط في المجتمع الجماهيري**، بحث ألقي في الندوة العالمية حول فكر معمر القذافي، الكتاب الأخضر، جامعة مدريد المستقلة، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، الجزء الثاني، طرابلس، 1980 م، ص ص 151-170.

11 ـ صبحي تادرس قريصة: **النقود والبنوك**، دار النهضة العربية، بيروت، 1984 م.

12 ـ عبدالسلام العربي: «الميزانية التقديرية كأداة للتخطيط والرقابة»، **مجلة المشعل**، عدد 54، طرابلس، 1986 م.

13 ـ عبدالعزيز فهمي هيكل: **موسوعة المصطلحات الاقتصادية والإحصائية**، بيروت، 1980 م.

14 ـ عبدالكريم بركات وحامد عبدالمجيد دراز: **علم المالية العامة**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، بلا سنة نشر.

15 ـ عبدالمنعم البيه: **النقود والمصارف، مع دراسة تطبيقية لها في ليبيا**، الطبعة الثالثة، مطابع دار العلم، بيروت، 1974 م.

16 ـ علي خليفة الكواري: «دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية»، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، 1981 م.

17 ـ عمرو محيي الدين وعبدالرحمن يسري أحمد: **مبادىء علم الاقتصاد**، دار النهضة العربية، بيروت، 1974 م.

18 ـ فرج محمد الهوني: **النظم الإدارية والمالية في الدولة العربية الإسلامية منذ قيام حكومة الرسول بالمدينة حتى نهاية الدولة الأموية**، بنغازي، 1976 م.

19 ـ محمد دويدار: **دراسات في الاقتصاد المالي، النظرية العامة في مالية الدولة، السياسة المالية في الاقتصاد الرأسمالي**، مطبعة الدار الجامعية، بيروت، 1984 م.

20 ـ محمد سعيد الكردي: **مأساة الخلافة في الإسلام، دراسة تحليلية نقدية**، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، 1983 م.

21 ـ محمد عابد الجابري، «المسألة الاجتماعية بين معهود العرب وواقع عصرنا»، **مجلة اليوم السابع**، أغسطس 1986 م.

22 ـ محمد لطفي فرحات: معالم نظرية اقتصادية جديدة، الطبعة الأولى، طرابلس، 1984 م.

23 ـ محمود عبد الفضيل: الاقتصاد المصري بين التخطيط والانفتاح الاقتصادي، معهد الإنماء العربي، طبعة أولى، بيروت، 1980 م.

24 ـ مختار أبو زريدة: المحاسبة الضريبية وفقاً للتشريع الضريبي الليبي، الدار العربية للموسوعات، بيروت، 1985 م.

25 ـ معمر القذافي: الكتاب الأخضر، منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس، يناير 1984 م.

26 ـ ميثم صاحب عجام: «مفهوم الادخار في النظام الاشتراكي الجماهيري»، ندوة بلفراد حول فكر معمر القذافي، الكتاب الأخضر، منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس، 1982 م، ص ص 195-213.

27 ـ ميثم صاحب عجام: «الاستثمارات العربية في الخارج، مخاطرها وضرورة توطينها»، الندوة الاقتصادية العربية حول الأموال العربية المهجرة، الناشر: اتحاد المصارف العربية، طرابلس، 1981 م، ص ص 175-195.

28 ـ ميثم صاحب عجام: «الاستثمار والمستثمرون في النظام الاشتراكي الجماهيري»، ندوة جامعة الفاتح حول الكتاب الأخضر، طرابلس، 1983 م.

29 ـ ميثم صاحب عجام: «بين المركزية واللامركزية في التخطيط الزراعي»، ندوة مصراتة حول التخطيط الجماهيري، أمانة التخطيط، طرابلس، 1987 م.

30 ـ ميثم صاحب عجام: عوامل تأخير تنفيذ المشاريع الإنمائية في الجماهيرية، ندوة العلم والتكنولوجيا ودورهما في خدمة التنمية، الهيئة القومية للبحث العلمي، طرابلس، 1980.

31 ـ ميثم صاحب عجام وآخرون: دور وأهمية العمالة الوطنية في تطوير القطاع الصناعي والاعتماد على الذات، مركز البحوث الصناعية، طرابلس، 1987 م.

32 ـ ميلود جمعة الحاسية: دور النقود في الاقتصاد الليبي، دراسة تحليلية وتطبيقية، جامعة قاريونس، مطابع الثورة للطباعة والنشر، بنغازي، 1979 م.

33 ـ نجيب عيسى: نموذج التنمية في الخليج والتكامل الاقتصادي العربي، معهد الإنماء العربي، بيروت، 1976 م.

ثانياً ـ منشورات المؤسسات العامة والدولية:

1 ـ أمانة اللجنة الشعبية العامة للتخطيط، خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية:
ـ الخطة الثلاثية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 73-1975 م، طرابلس، ليبيا.
ـ خطة التحول الاقتصادي والاجتماعي 76-1980 م، طرابلس، ليبيا.
ـ خطة التحول الاقتصادي والاجتماعي 81-1985 م، طرابلس، الجماهيرية.

2 ـ أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة، نظام إعداد الميزانية، طرابلس، الجماهيرية.

3 ـ أمانة اللجنة الشعبية العامة للخزانة، لائحة الميزانية، طرابلس.

4 ـ مصلحة الضرائب، موسوعة الضرائب في الجماهيري، قانون ضرائب الدخل رقم 64 لسنة 1973، طرابلس، 1977 م.

5 ـ مصلحة الضرائب، قانون الضرائب رقم 65 لسنة 1973، طرابلس، 1977 م.

6 ـ مصرف ليبيا المركزي، التقارير السنوية 1968 م ـ 1986 م.

7 ـ مصرف ليبيا المركزي، النشرات الاقتصادية الدورية للسنوات 78-1986 م.

8 ـ البنك الدولي للإنشاء والتعمير، التقارير السنوية عن التنمية 79-1981 م.

ثالثاً ـ المراجع الأجنبية:

1 - SMITH, Adam: **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations,** Publ.: Wiliam Benton, Chicago, London, 24. Printing, 1982.

2 - PAULSEN, Andereas: **Allgemeine Volkswirtschaftslehre,** Publ.: Walter de Gruyter, Sammlung Goeschen, Bd. I, Berlin, New York, 1974.

3 - GABLER: **Wirtschaftslexikon,** 12 Aufl, Der Gabler Verlag Wiesbaden 1988, (6 Volums).

4 - KEYNES, John Maynard: **The General Theory of Employment, Interest and Money,** New York, 1964.

5 - KOLMS, Heinz: **Finanzwissenschaft, Sammlung Goeschen,** Publ.: Walter de Gruyter, Berlin, New York, Vol. I, 1974, Vol. II, 1974, Vol. IV, 1976.

6 - Zimmerer, Karl: **Kompendium der Volkswirtschaftslehre,** Mueller-Albrecht Verlag, Duesseldorf, 1960.

طبعت في مطابع الثورة العربية

المالية العامة

أصبحت السياسات المالية وسيلة ملازمة للتخلص من المشاكل والتقلبات الاقتصادية، حيث صارت المالية العامة في خدمة النمو والاستقرار الاقتصاديين، وإحدى الادوات لتطوير المجتمع وقدراته الانتاجية، إذا ما استخدمت كوسيلة من الوسائل المساعدة لتحقيق أي تنمية.

ونظراً لافتقار المكتبة العربية الليبية إلى كتاب شامل يجمع بين النظرية والتطبيق في المالية العامة، فقد جاءت هذه المحاولة للتوسع في هذا الموضوع، ولسد نقص في الموضوعات المتعلقة بالدراسات المالية.

وقد ارتأت دار النخلة من نشر هذا الكتاب لتسد به جزءاً من نقص اعترى بعض المفاهيم حول أنماط التعامل مع الموضوعات ذات التخصص النقدي، وهي بذلك تأمل أن يكون اضافة نوعية جيدة الى المكتبة الاقتصادية الليبية والعربية.



دار النخلة للنشر

تاجوراء - الجماهيرية العظمى

هـ: 3338584 ص . ب: 12248